Cien ensayos

para el Centenario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tomo 4

Estudios políticos

Gerardo **Esquivel**
Francisco **Ibarra Palafox**
Pedro **Salazar Ugarte**
Coordinadores

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tomo 4
Estudios políticos

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 788

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Raúl Márquez Romero
Supervisión editorial de la colección

Pamela Rodríguez Padilla
Asistencia académica y editorial general

Jorge Sánchez Casas
Cuidado de la edición

Irma Martínez Hidalgo
Formación en computadora

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Edna María López García
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Elaboración de portada

Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

JUNTA EJECUTIVA

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General de Análisis Legislativo

Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario académico
Francisco Ibarra Palafox

Secretario técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

CIEN ENSAYOS PARA EL CENTENARIO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Tomo 4
Estudios políticos

GERARDO ESQUIVEL
FRANCISCO IBARRA PALAFOX
PEDRO SALAZAR UGARTE
Coordinadores

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
MÉXICO, 2017

Primera edición: 27 de enero de 2017

DR © 2017. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN obra completa: 978-607-02-8670-4
ISBN tomo 4: 978-607-02-8674-2

CONTENIDO

Presentación XIII
Pedro Salazar Ugarte
Francisco Ibarra Palafox
Gerardo Esquivel

Liminar XV
Miguel Barbosa Huerta

La Constitución y los sueños de la nación. Algo sobre el espíritu de las leyes mexicanas 1
Héctor Aguilar Camín

La Constitución y las relaciones internacionales 9
Alejandro Alday González

Revolución, Constitución y cambio constitucional. La Constitución un siglo después 29
Miguel Barbosa Huerta

La evolución constitucional en el México del siglo XX 37
Enrique Burgos García

La evolución político-institucional de la Ciudad de México 53
Hugo Alejandro Concha Cantú

El principio de la soberanía popular en la Constitución mexicana 75
Arnaldo Córdova

La integración del Poder Legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 85
Lorenzo Córdova Vianello

Las tensiones entre federalismo y centralismo fiscal en las Constituciones. . 109
Alberto Díaz Cayeros

Liberalismo y estatismo en la Constitución de 1917 129
Carlos ELIZONDO MAYER-SERRA

¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana de 1917? Hacia la renovación del texto y la cultura de la Constitución 143
Héctor FIX-FIERRO

Cultura de la legalidad e instituciones en México 163
Julia Isabel FLORES

Los partidos de oposición 187
Soledad LOAEZA

La Constitución mexicana: obedézcase pero no se cumpla 197
Jorge MADRAZO
Francisco MÉNDEZ CELAYA

Transformaciones del poder presidencial en América Latina. Una evaluación de las reformas recientes 213
Gabriel L. NEGRETTO

Principios constitucionales de política exterior; mito y realidad. 233
Olga PELLICER

Bicameralismo en la Constitución mexicana y en perspectiva comparada . . 253
Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ

El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017. Apuntes para una historia socio-política 273
Julio RÍOS FIGUEROA

La idea de libertad en la Constitución mexicana de 1917 289
Zoé ROBLEDO A.

La igualdad, la universalidad y la Constitución 309
Sandra SERRANO

México y la justicia internacional 327
Juan N. SILVA MEZA

De la *Colina del Perro* a la *Casa Blanca*. Análisis constitucional de las reformas en materia de combate a la corrupción en México 343
Marcela TORRES PEIMBERT

La dislocación de sistema político y régimen constitucional en la post-transición democrática 355
Francisco VALDÉS UGALDE

Democracia, derechos humanos y justicia global. 377
Rodolfo VÁZQUEZ

Partidos, Congreso y gobierno en la Constitución (de 1977 a la fecha) 399
José WOLDENBERG

PRESENTACIÓN

Esta obra es el resultado de un esfuerzo colectivo entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Se trata de un proyecto coordinado por quienes firmamos esta nota, pero que reúne la dedicación de un amplio grupo de colaboradores y autores que trabajaron durante varios meses.

Al final de ese periplo editorial se han logrado reunir un conjunto de cien ensayos escritos por las personas que mejor conocen el devenir constitucional mexicano. El resultado es esta publicación conmemorativa que sale a la luz pública el día en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumple sus primeros cien años de vigencia, pero que aspira a mantenerse en el interés de los lectores durante un amplio periodo de tiempo.

Desde esta perspectiva, en cierto sentido, la celebración del aniversario constitucional ha servido como pretexto académico para pensar y reflexionar sobre el pasado, el presente y el futuro del constitucionalismo mexicano.

Dividida en cuatro tomos, la colección aborda, desde diferentes perspectivas y con el instrumental teórico de diversas disciplinas, cuatro grandes aspectos del devenir constitucional en México: la historia, el derecho, la vida económica y social, y la política.

En cada caso, expertas y expertos en sus disciplinas dan cuenta de la vigencia simbólica, jurídica, política, económica, social, cultural, etcétera, de la Constitución de México. De esta manera, cada ensayo en lo individual ofrece un punto de vista sobre aspectos relevantes de la Constitución mexicana, pero lo más importante es la visión compleja, robusta, que ofrece la colección en su conjunto.

Pensamos que esa es la mejor forma de festejar a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por el Constituyente en Querétaro hace una centuria: demostrando que no ha sido un tótem normativo ni un fetiche histórico sin relevancia práctica. Todo lo contrario, la Constitución mexicana fue un referente histórico, materializó un hito político, sirvió para organizar una sociedad compleja y ha sido instrumento de cambio y transformación constantes. De todo ello se da cuenta en esta obra.

Si bien es cierto que en la actualidad la Constitución mexicana adolece de problemas desde un punto de vista técnico y semántico —como consecuencia en gran medida de las múltiples reformas de las que ha sido objeto—, lo cierto es que, desde

un punto de vista político y jurídico, sigue viva y vigente. Y eso, si observamos la historia del constitucionalismo contemporáneo, no es poca cosa.

Nosotros, sin prejuzgar sobre lo que pasará —porque, como nos enseñó Weber, la "cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas"—, simplemente festejamos que así sea y ofrecemos a los lectores este conjunto de ensayos imprescindible.

Pedro Salazar Ugarte
Francisco Ibarra Palafox
Gerardo Esquivel

México, 5 de febrero de 2017

LIMINAR

En 1917, los 127 integrantes del Congreso Constituyente que firmaron la Constitución tuvieron y cumplieron la alta responsabilidad de plasmar sobre el papel las demandas de democracia, justicia y libertad que la Revolución había desencadenado. La promulgación de la Constitución permitió avanzar hacia la pacificación, fincó las bases de un Estado moderno y trazó el sendero hacia el porvenir.

Este año la Constitución cumple un siglo de su promulgación. Es innegable que en este tiempo el país y la sociedad han avanzado de manera notable, pero, desgraciadamente, varias de las aspiraciones y preceptos fundacionales de nuestra carta magna aún están pendientes, particularmente, los relacionados con la igualdad y la justicia.

¿Cómo interpretan este aniversario los millones de mexicanos que viven en la pobreza y que día con día padecen los efectos de la desigualdad?, ¿cómo festejar la Constitución, si la justicia continúa como una promesa para los familiares de los desaparecidos y asesinados por la violencia del crimen organizado?

En 100 años la Constitución ha experimentado una larga lista de reformas. Primero, desde una sola visión y a través de una fuerza política que dominaba el Congreso; después, y ante el avance de la pluralidad, con alianzas que han posibilitado mayorías calificadas.

Debemos comprender que las reformas constitucionales no son resultado de simples alianzas, sino que deben ser el producto de amplios consensos sociales. Sólo así, por medio de amplios consensos, la Constitución, nuestro pacto social, podrá representar, efectivamente, la unidad nacional; la unidad en torno a principios y valores, en torno a la igualdad y la democracia.

En 1917 nuestra Constitución se promulgó entre pugnas, entre facciones revolucionarias, con una sociedad dividida y una economía devastada por la guerra. Ahora, en tiempos de incertidumbre, avancemos hacia la conmemoración del Centenario de la Constitución, no sólo como una ceremonia cívica, sino como parte de un proceso que fortalezca nuestro pacto social y que conduzca a una reflexión profunda sobre nuestra carta magna.

El trabajo que el lector tiene en sus manos fue impulsado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Belisario Domínguez del Sena-

do de la República. Esperamos que este trabajo, en el que se recopilan las contribuciones de 100 destacados académicos, juristas, intelectuales y políticos, contribuya a entender mejor el sentido y alcance de nuestra Constitución, así como también las líneas y directrices que deberá seguir en el futuro.

Miguel BARBOSA HUERTA
Presidente del Instituto Belisario Domínguez

LA CONSTITUCIÓN Y LOS SUEÑOS DE LA NACIÓN. ALGO SOBRE EL ESPÍRITU DE LAS LEYES MEXICANAS

Héctor Aguilar Camín

Crear un "país de leyes" —un país donde se cumplan las leyes— es un viejo propósito de la nación mexicana. Un viejo fracaso, también. Desde su fundación independiente, en la segunda década del siglo XIX, las obligaciones y derechos de la ciudadanía legal de México no han logrado coincidir con los comportamientos de la ciudadanía real.

La causa originaria de esa distancia es que la nación jurídica adoptada en México durante el siglo XIX era muy distinta de la nación creada por su historia. La nación adoptada se inspiraba en el credo republicano, la Ilustración, la Revolución francesa y la democracia estadounidense. Era distinta a la nación de tradiciones señoriales, monárquicas y corporativas que México había adquirido durante su larga incubación colonial, en los tres siglos de la Nueva España.

Al cumplirse los cien años de la Constitución de 1917, los mexicanos seguimos presos de aquel desencuentro que enloquecía a nuestros grandes pensadores decimonónicos, José María Luis Mora y Lucas Alamán. Por razones inversas, Mora y Alamán lamentaban que las leyes del nuevo país no coincidieran con sus costumbres. Una cosa decían las leyes, otra cosa hacía la sociedad.

Mora, el reformista, deploraba la ausencia de *costumbres* que pudieran dar sustento cívico a las leyes liberales en las que creía, pensadas para regir una república democrática, de ciudadanos prósperos, ilustrados e independientes.

Alamán, el conservador, quería más bien lo contrario: adecuar las leyes a las costumbres vigentes, fundar la nueva nación sobre el riel de sus continuidades, reconociendo la fuerza histórica de la herencia novohispana: los hábitos políticos monárquicos, la religiosidad católica, el vasto tejido de equilibrios, derechos y privilegios corporativos en que estaba fundado el antiguo orden.

La causa liberal ganó el pleito histórico entre la reforma y la conservación. Su triunfo hizo más largo el camino hacia el "país de leyes". En vez de tener leyes conservadoras ajustadas a las costumbres, hubo que crear las costumbres modernas que dieran sustento a las leyes. Creando esas costumbres democráticas, republicanas, capitalistas, en un país monárquico, precapitalista y corporativo, pasó México la

última mitad del siglo XIX y todo el siglo XX, desde la promulgación de la Constitución liberal de 1857.

La primera costumbre nueva que el país adquirió fue negociar el cumplimiento de sus nuevas leyes. El gobierno no podía aplicarlas del todo sin afrentar a su sociedad y quedarse solo en la cúspide, de espaldas a sus gobernados. Se vio obligado a tolerar la ilegalidad como un compromiso pragmático con el orden, pero mantuvo vigentes las leyes violadas con un propósito "civilizador": crear las costumbres modernas requeridas. También con un propósito político: conservar en sus manos un instrumento discrecional para el ejercicio de la autoridad frente a intereses, ciudadanos o movimientos particulares.

La negociación de la ley es una de las inercias fundacionales del México moderno. Hubo que llenar con soluciones prácticas de gobierno el abismo histórico que existía entre el país legal y el país real. Negociar la ley fue una manera de hacer gobernable en los hechos lo que era imposible sujetar al mandato de las leyes.

Sin embargo, la ley estaba presente siempre y se usaba para todas las cosas, hasta para cumplirla. Era un instrumento de coerción y de negociación tanto en manos de la autoridad como en manos de la ciudadanía. La autoridad podía aplicarla a rajatabla o perdonar. La ciudadanía podía invocarla cuando estaba a su favor, desafiarla o comprarla cuando la tenía en contra.

La medida de la legitimidad política no era la aplicación de la ley, sino la eficacia de los gobiernos. Junto al código escrito, que podía aplicarse o no, estaba vigente siempre el código no escrito, más o menos claro para todos, que regía en verdad los asuntos públicos.

La aplicación estricta de la ley significaba entonces lo que significa todavía en México: una severidad difícilmente tolerable para las costumbres vigentes, una suspensión del pacto de ilegalidad consentida en el que estaba y está fundada la vida diaria de muchos mexicanos, demasiados para proceder legalmente contra ellos sin hacer estallar el país.

A cuenta de la estabilidad política, que garantizó por décadas, el régimen priista de finales del siglo XX heredó al siglo XXI una suma tal de ilegalidades, que una primera urgencia de la naciente democracia fue crear y recrear sus propios códigos de ilegalidad consentida o legalidad negociada que rige la cultura política del país desde el siglo XIX.

Como en el siglo XIX y en el XX, la aplicación sin excepciones de la ley es imposible o suicida en el México de principios del siglo XXI. Significaría meter a la cárcel, por evasión de impuestos, a millones de mexicanos que viven de la economía informal. Significaría consignar por robo o despojo, a la numerosa población urbana asentada en terrenos ilegales. Un país de leyes tendría que encarcelar a los miles de campesinos que siembran mariguana y amapola, no sólo a sus patronos y compradores. Tendría que sacar de las calles a los vendedores ambulantes, en vez de oír sus demandas. Tendría que dispersar con la fuerza pública a los contingentes de protesta que a menudo bloquean vías generales de comunicación, cuando no queman edificios públicos.

Hoy como ayer, un gobierno dispuesto a aplicar estrictamente las leyes, tendría que perseguir a una cantidad imposible de mexicanos. Tendría casi que declararle la guerra a su sociedad.

Porque el país nada en ríos de ilegalidad. No es sólo que las autoridades no hagan cumplir las leyes. Es que los ciudadanos tampoco están dispuestos a acatarlas. La falta de respeto a la ley está incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas. Un lugar común de las encuestas de cultura política en México es que la mayoría de los mexicanos no cree que las leyes deban respetarse siempre. Las leyes, creen, no deben respetarse si no son justas.

Pero ¿quién decide si las leyes son justas? Nadie, cada quien. Millones de mexicanos se erigen todos los días en jueces de cuáles leyes deben o no obedecer. Es una vieja tradición: obedecer parcialmente las leyes, negociar su cumplimiento, usar y tolerar la ilegalidad, justificarla por razones económicas, políticas, solidarias o justicieras.

La ambigüedad de la cultura política mexicana ante la ley tiene dos caras: de un lado hay el clamor público de que la ley se aplique; del otro, hay un encanto político por la ilegalidad, la continua disculpa, incluso el elogio, de ilegalidades que parecen justas.

El tema de la causa justa y la ley injusta puede debatirse interminablemente. Lo cierto es que, mientras persista en el ánimo colectivo la ambigüedad ante la aplicación de la ley, difícilmente habrá en México un sólido Estado de derecho. La justicia o la injusticia seguirán siendo, como han sido hasta ahora, un resultado de la influencia, la presión, la opinión pública o la conciliación de intereses.

Durante décadas, el autoritarismo benigno que caracterizó la vida política de México resolvió las cosas por encima o por debajo de la ley. Con mayor o con menor sentido, con mayor o menor injusticia, la autoridad decía qué era lo justo y qué era lo injusto, quién era culpable y quién no. Era un procedimiento arbitrario, pero eficaz, que imponía su ley no escrita.

Aquel método autoritario se ha erosionado con la transición del país a la democracia. Tenemos ahora un sistema en el que la autoridad no decide ni puede decidir con la discrecionalidad ni la fuerza de antes. El sistema democrático al que México ha ingresado, sólo puede regirse por la igualdad ante la ley. Pero la aplicación de la ley se enfrenta entre nosotros a la inercia de la cultura de la ilegalidad, cuyo rasgo fundamental es que, tanto para la autoridad como para los ciudadanos, la ley no es una obligación, un precepto inapelable de la conducta, sino un referente voluntario de la misma, sujeto a negociación.

La cultura de la ilegalidad es el mar en el que nada la isla de nuestro constitucionalismo. Es una isla desconocida para la mayor parte de los mexicanos, entre otras cosas porque su referente fundamental, la Constitución de 1917, cuyo centenario celebramos, no es precisamente la Constitución de 1917 sino un enorme palimpsesto escrito y reescrito por varias generaciones de legisladores.

En su primer siglo de vida, le han practicado a la Constitución de 1917 unas quinientas enmiendas. Los legisladores han sido un escritor verboso. El "código fun-

damental" se ha hecho aburrida y puntillosamente largo porque muchos de sus artículos incurren en detalles que irían mejor en leyes secundarias.

La Constitución mexicana de 1917 tenía 21 mil palabras. La Constitución vigente cien años después, tiene 50 mil. El artículo 122, que tenía originalmente 50 palabras tiene ahora 2 880. El artículo 41 tenía 65 palabras y ahora tiene 1 297. El artículo 123, verboso de origen con 1 722 palabras, tiene ahora 3 598, más del doble del texto original. Sólo durante los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2016), el texto magno creció 20 mil palabras, casi tanto como el texto original.

Es y no es la misma Constitución. Para empezar es más larga y menos legible. Es "técnicamente muy defectuosa", dice Pedro Salazar; abunda en "disposiciones duplicadas, contradicciones terminológicas, desorden y falta de sistematicidad temática, ubicación errada de las materias reguladas, sobrerregulación de cuestiones que deberían estar en las leyes secundarias, errores en la actualización del texto". Si "la Constitución fuese un texto académico", concluye Salazar, "diríamos que adolece de metodología, que está mal escrito, que no se entiende y que amerita una evaluación reprobatoria".[1]

Es una Constitución más imperfecta formalmente, pero también es ahora una una Constitución más liberal, más democrática, más internacionalista y más garantista que antes. Una Constitución más desaliñada, se diría, pero más acorde con los tiempos.

También, por sus muchos cambios recientes, más desconocida y, según todos todos los indicios, más desobedecida que su ilustre antecesora centenaria. El hecho social o cultural de fondo es que ni la fiebre legislativa, ni la expansión del texto ni la modernidad de sus reformas han hecho nuestra Constitución más conocida ni más obedecida. Algunas creencias vigentes en amplias capas de la población contradicen flagrantemente derechos y garantías inscritos en ella, particularmente en materia del rango constitucional explícito adquirido por temas como los derechos humanos.

Según una encuesta de 2011, treinta de cada cien mexicanos creían que la delincuencia organizada no podía combatirse sin violar los derechos constitucionales de los delincuentes. Treinta y dos de cada cien estaba de acuerdo en que se torturase a los narcotraficantes para obtener información. Treinta y nueve de cada cien estaba de acuerdo en implantar toques de queda para mejorar la seguridad y veinticinco de cada cien, en que las fuerzas de seguridad mataran a un delincuente en vez de detenerlo y entregarlo vivo a la justicia.[2]

La Constitución del centenario, como la de 1917, dice poco de la realidad de nuestras costumbres políticas. Dice mucho, en cambio, de los proyectos de nación de sucesivas generaciones de legisladores. Dice más de nuestros sueños que de nuestra vida pública.

---

[1] Salazar Ugarte, Pedro, "Longeva, parchada y deformada. Qué hacer con la Constitución de 1917". Disponible en: *http://www.nexos.com.mx/?p=27523*.

[2] Carbonell, Miguel, "Verborrea e incultura constitucional". Disponible en: *http:// www. nexos. com. mx/? P= leerarticulo&Article=2102550*.

Dos tradiciones complementarias y contradictorias rigen la mecánica constitucionalista de México. Una, que las leyes deben reflejar propósitos más que obligaciones. Otra, que si se quiere que una ley llegue a cumplirse, hay que ponerla en la Constitución.

La primera tradición es determinante de nuestra cultura constitucional. La segunda, del continuo afán político de cambiarla.

Las normas constitucionales entre nosotros no son reglas pensadas fundamentalmente para regular la conducta pública, sino para expresar las aspiraciones colectivas de la sociedad. Este es un rasgo constitutivo del constitucionalismo mexicano. Desde su primer código mayor, la nación se pensó no como era, la extensión de una monarquía, sino como quería ser: una república moderna.

También fue fundacional el afán político de cambiar la realidad cambiando la Constitución: había que saltar la discordia del presente legislando para el futuro. Había que darle a la nación un rumbo más que una preceptiva.

El razonamiento constituyente mexicano es más o menos así: ya que no somos pero queremos ser una república, establezcamos en la Constitución que somos una república para que el precepto nos guíe, obligue poco a poco a gobiernos y a ciudadanos, y un día la república sea realidad.

Se entiende desde el primer momento, en esta lógica, que el precepto constitucional no podrá cumplirse, pero se sobre-entiende que algún día, en el tiempo, con la acción de los gobiernos y la demanda de la sociedad, el sueño se hará realidad y la Constitución será cumplida. Habrá sido un sueño visionario vuelto verdad por la historia.

Así, nuestra costumbre ha sido poner en la Constitución derechos que sabemos que no se cumplirán sino andando el tiempo. De ahí la colección extraordinaria de derechos constitucionales de los mexicanos: a la educación, a la salud, a la vivienda, a la alimentación, al trabajo digno y bien remunerado.

Lo común a esos derechos admirables es que no pueden exigirse. No hay sanción por violarlos ni previsión presupuestal o administrativa para cumplirlos. Ahora bien, sabemos que donde no hay sanción, no hay exigibilidad. En el fondo, no hay verdadera obligación de cumplir la ley.

Hay una cierta lógica en este vacío de sanción y exigibilidad. Los derechos de que hablamos no están puestos en la Constitución porque los legisladores crean que deben cumplirse, sino porque creen que a eso debe aspirar la nación. Partiendo de ese supuesto sería absurdo, en cierta forma suicida, imponer a los gobiernos sanciones por no cumplir las nobles pero incumplibles normas en que están fundados.

Entramos así de lleno al hecho notable de que los derechos que consagra nuestra Constitución son tan generosos como inexigibles. A nadie puede demandarse por su ausencia. La omisión es entendible también desde el lado práctico. ¿Cuántos ingresos fiscales debería tener, cuántos impuestos debería cobrar, un Estado efectivamente obligado a dar escuela, vivienda, salud y trabajo a todos sus ciudadanos, los 15 millones de mexicanos que eran en 1917, los 120 millones que son ahora?

Nadie ha hecho la cuenta, desde luego, menos que nadie las sucesivas generaciones de legisladores que establecieron esas obligaciones del Estado y esos derechos

de los ciudadanos. Crearon obligaciones al Estado sin darle recursos para cumplirlas. Y derechos a los ciudadanos sin darles instrumentos para exigirlos. Diseñaron en el fondo un Estado irresponsable, incapaz de cumplir con sus obligaciones, y una ciudadanía disminuida, incapaz de exigir sus derechos.

El lado manejable de esas leyes es la propia cultura política en que están inscritas: nadie exige de verdad su cumplimiento. Y nadie, más que en los discursos demagógicos o en la ingenuidad legalista, cree que esas leyes deban cumplirse. Todos sabemos de alguna manera que son demagogia, buenos deseos, sueños justicieros, estilo nacional: el espíritu de las leyes mexicanas.

Las leyes incumplibles, compendios éticos de sueños nacionales, tienen un efecto invisible profundamente corruptor sobre la cultura cívica del país. Refuerzan implícitamente la costumbre de un bajo cumplimiento de la ley. Son fuente de resignación, impunidad y cinismo. Alimentan también la irresponsabilidad de los legisladores que acumulan compromisos incumplibles para el Estado, sin preocuparse de darle los recursos para que los cumpla. A la vuelta de las generaciones, el ciudadano aprende de la retórica de sus legisladores que las leyes no son para cumplirse, sino para declamarse, y que él debe buscar la satisfacción de sus necesidades por encima, por abajo o por un lado de la ley. A veces, si la ley le conviene, utilizando la ley. Cuando no le conviene, saltándosela.

Leyes demagógicas que otorgan grandes beneficios sin referirse a los costos, no pueden sino crear una cultura cívica escéptica, cuando no cínica, respecto de las obligaciones y los beneficios de la ley. Es una de las más funestas herencias de nuestra cultura política: confundir las leyes con el discurso, el fin con los medios, el manifiesto con la norma.

No: las leyes son para hacer ingeniería social, no proyectos utópicos de país. Son para gobernar la realidad y para regir la conducta de autoridades y ciudadanos. No son teorías, son instrumentos.

Algo esencial debe cambiar en esto. Porque no hay bienes públicos venidos de la nada, ni beneficios sin costo, graciosamente otorgados por legisladores generosos.

La pedagogía constitucional de desentenderse del costo de los derechos, ha sido efectiva, o al menos coincidente, con los anhelos y las omisiones de la ciudadanía. La ciudadanía mexicana quiere un Estado que cumpla con una enorme cantidad de compromisos públicos, pero no está dispuesta a pagar en impuestos lo que espera que su gobierno le devuelva en servicios. Tiene suspendido el vínculo fundamental que hay entre pagar impuestos y exigir cuentas al gobierno. Exige pero no paga y paga sin exigir.

En la cultura política de México tiene perfiles difusos el pacto de reciprocidad fundador de la ciudadanía democrática. A saber: el pacto entre impuestos y representación política, entre el gobierno que administra recursos públicos y el ciudadano que los aporta y vigila su rendimiento.

En nada contribuye a esa reciprocidad la larga tradición del populismo estatal que ha dejado huella profunda en la sociedad, inclinando sus hábitos de relación con el gobierno hacia una actitud peticionaria.

Durante el siglo XX, el gobierno dio tierras, dio casas, dio concesiones, dio fortunas. Acostumbró a su sociedad a pedir y a sus funcionarios a dar, medrando mientras daban. El gobierno estableció una idea de lo público donde nada cuesta y nadie rinde cuentas, donde las finanzas del gobierno son un bien de todos que viene de ninguna parte, y nadie tiene que cuidarlo, y todos pueden meterle mano cuando les toca.

La costumbre de la legalidad negociada, la visión de la ley como un terreno de acuerdos, excepciones, influencias y discrecionalidades, es uno de los nudos fundadores de la cultura política del país. Se mantiene viva en ella al cumplirse el siglo de la promulgación de la Constitución de 1917.

Crear un país de leyes significa arrancar esa costumbre de un sector todavía amplio de la sociedad mexicana. ¿Es posible?

Es más posible hoy de lo que era al momento del triunfo de la causa liberal, hace siglo y medio. Algo de las costumbres democráticas, ilustradas, federalistas e industriosas que añoraba Mora se han creado en siglo y medio. México es más parecido hoy a la utopía liberal que lo fundó legalmente en 1857. Pero México es hoy una democracia y el único referente estable en una democracia es el de la igualdad de derechos y obligaciones ante la ley. Es ese referente el que está sujeto a sospecha en el corazón de la cultura política mexicana. Sin una cultura de respeto a la ley será imposible construir una democracia sólida, como estamos viendo.

LA CONSTITUCIÓN Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Alejandro ALDAY GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. *La supremacía constitucional (artículo 133)*. II. *El uso pacífico de la energía nuclear (párrafo séptimo del artículo 27)*. III. *Ausencia del Ejecutivo del territorio nacional (artículo 88)*. IV. *De la Doctrina Carranza a los principios de política exterior (artículo 89)*. V. *Facultades del Senado en política exterior (artículo 76, fracción I)*. VI. *La Corte Penal Internacional (artículo 21)*. VII. *Expulsión de extranjeros por el Ejecutivo y prohibición de intervenir en asuntos internos (artículo 33)*. VIII. *Voto de la mujer (artículo 34)*. IX. *Extradición de reos (artículos 15 y 18)*. X. *La reforma de derechos humanos de 2011*.

Durante los debates sobre el proyecto constitucional en 1916-1917, los miembros del Congreso Constituyente abordaron de forma superficial la política exterior y las relaciones internacionales de México.[1] Comprensiblemente, su atención se centró en las normas que debían corregir los desaciertos políticos y sociales de ese entonces, causas principales por las que se había iniciado la guerra civil.

Pese a lo anterior, los diputados no desestimaron los vínculos con el exterior o ignoraron el probable efecto que el proyecto tendría sobre la relación del país con otros Estados. De ahí su intención de contar también con una carta magna que procurara fortalecer a México en el exterior, ya que los pueblos libres —decía uno de los miembros prominentes del Congreso— no pueden vivir sin relaciones internacionales.[2]

---

* Doctor en derecho, especialista en cuestiones constitucionales. Senador de la República, presidente de la Comisión Especial para el Diagnóstico y Reflexión sobre el texto que conforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[1] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Versión facsimilar*, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

[2] Intervención del general Francisco J. Múgica en el debate sobre la fracción I del artículo 55. *50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 263.

El texto constitucional de 1917 sentó las bases para lograr la estabilidad que permitiría consolidar esas relaciones en las décadas posteriores, y definió las facultades de los órganos de gobierno que se harían cargo de la política exterior, inspiradas en los modelos constitucionales de 1824 y 1857;[3] elementos suficientes para las exigencias del país y las condiciones internacionales de ese periodo.

Sin embargo, durante los cien años siguientes, México y el mundo se transformaron radicalmente, derivándose una espiral de cambios que marcaron su actividad política y legislativa, y a partir de ello, nuestro ordenamiento jurídico principal.

En efecto, los reajustes nacionales del último siglo son extraordinarios; basta mencionar el crecimiento demográfico —en 1917 México tenía una población de casi 15 millones de personas—, la consolidación institucional y la industrialización del país, pero también el replanteamiento de nuestro modelo económico y comercial, la creciente migración de mexicanos hacia Estados Unidos y la transición hacia una auténtica democracia electoral, por sólo señalar algunos de los desarrollos más notables.

Por otro lado, la transformación del sistema internacional no fue menos considerable, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, se reacomodaron fronteras, se precipitó el fin del colonialismo y se recrudecieron las diferencias ideológicas entre los vencedores de la guerra que dieron paso a la llamada Guerra Fría. Así, se crearon nuevos Estados e instituciones internacionales,[4] que permitieron forjar alianzas, plantear medidas colectivas sobre cuestiones de carácter regional o universal, incidir en la política monetaria en el ámbito internacional y en las finanzas públicas nacionales, y avanzar significativamente en el estudio y codificación del derecho internacional.

Tras la caída del muro de Berlín, los cambios se aceleraron a partir de la transformación a un modelo económico neoliberal y la adopción del libre comercio como motor de crecimiento, así como la revolución de las comunicaciones y el desarrollo de tecnologías, que han dado pie a la integración interestatal y favorecido los movimientos migratorios. Del mismo modo, el individuo fue acercándose hacia el centro de la atención de la acción internacional y las políticas públicas nacionales, y aparecieron nuevos actores no estatales —organizaciones de la sociedad civil, empresas trasnacionales o agrupaciones criminales o terroristas— cuyas acciones y manera de relacionarse con la sociedad y los gobiernos, han alterado el modo de hacer política y renovado los retos de seguridad internacional.[5]

La evolución de estos sucesos ha obligado a reconsiderar el concepto de soberanía en el siglo XXI y a poner en marcha novedosos mecanismos de cooperación internacional, en los que el derecho internacional ha acumulado, paulatinamente,

---

[3] Rabasa, Emilio O., "La política exterior de México en sus Constituciones", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM, 2005.

[4] Como la Organización para las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, además de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las llamadas Instituciones de Bretton Woods, entre otros.

[5] Higgins, Rosalyn, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 2003, pp. 39-55.

un protagonismo cada vez más importante, ya que es el instrumento ideal para concretar acuerdos o mediar en los conflictos de interés entre los Estados, que se han vuelto inevitables debido a la interdependencia.

La Constitución mexicana debe su longevidad a los sólidos fundamentos que el Constituyente introdujo en Querétaro, pero también a su capacidad para reformarse y adecuarse ante estas nuevas realidades (nacionales y globales). El texto ha sufrido más de 600 modificaciones desde su promulgación, entre reformas y adiciones, que han ido adaptando sus preceptos conforme a los cambios descritos en el último siglo;[6] a pesar de conservar su estructura y lineamientos originales, su contenido es marcadamente distinto del que fue aprobado en 1917.[7]

Este gran número de reformas reflejan la amplia transformación institucional[8] y social por la que pasó nuestro país en este tiempo, que invariablemente proyectan su imagen y afectan su comportamiento hacia el exterior. Sin embargo, existe un grupo de ellas que están ligadas directamente al derecho internacional, las relaciones internacionales o la política exterior, que dan cuenta de la evolución de estos campos en el derecho constitucional mexicano y que además permiten entrever las posiciones que México ha asumido en algunos temas que han sido o continúan siendo parte de la agenda internacional.

De esta forma, México modificó su ley máxima para, entre otras cosas, establecer la supremacía constitucional sobre los tratados internacionales en 1934; reconocer el voto a la mujer en 1953; obligarse al uso pacífico de la energía nuclear en 1975; indicar los principios normativos que deben regir su política exterior en 1988; ajustar su texto a los mecanismos de cooperación jurídica internacional en materia penal, como la extradición de personas en 1993 o aceptar la jurisdicción de cortes internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1988 y la Corte Penal Internacional en 2005; e incluir la promoción y protección de los derechos humanos como un principio de política exterior, incluyendo las figuras del asilo y el derecho al refugio en su texto en 2011.

Es sobre estas modificaciones que me pronunciaré en este ensayo, considerando relevante contar con información sobre sus antecedentes, incluyendo los sucesos mundiales que las motivaron, esclareciendo así su inserción en la Constitución. El estudio no pretende ser exhaustivo ni plantear un problema específico, sino redescubrir algunos de los avances legislativos del último siglo que destacan en cuanto a política exterior, las relaciones internacionales o el derecho internacional.

---

[6] Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por artículo, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm*.

[7] Fix-Fierro, Héctor, "Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas. Textos, modelos y culturas constitucionales", en Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM, t. IV, vol. 1, 2015.

[8] Muchas derivadas de lo que Jorge Carpizo nombró "facultades metaconstitucionales"; véase Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, *citado* en: Serrano Migallón, Fernando, "Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México", p. 3, disponible en: *http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Fernando_Serrano.pdf*.

Las reformas o adiciones de artículos asociados a lo que llamaremos la dimensión internacional, han ocurrido a lo largo del centenario, pero han ejercido una influencia más significativa en la vida nacional desde finales del siglo XX, dado que el ciudadano común se ha hecho más consciente de ellas,[9] pues ocupan un lugar más visible en su quehacer diario. Por ello es importante llevar a cabo un recuento como el que se plantea, pues los efectos del derecho internacional y la globalización, han generado en la opinión pública un renovado interés en todo aquello que afecta a México desde y hacia el exterior.

I. La supremacía constitucional (artículo 133)

Una de las primeras y más notables reformas producidas durante el centenario, fue la promovida por el jurista Oscar Rabasa en 1934, del artículo 133,[10] relativa a la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

La reforma estableció el mandato, aún vigente, de que los tratados que suscriba México deben estar de acuerdo con lo que dispone la Constitución, con lo cual se despejó la preeminencia de ésta sobre tales instrumentos, conocido como el principio de supremacía constitucional. Rabasa señaló que la reforma fue impulsada tomando en cuenta la poca claridad del texto anterior y:

> …la conveniencia de disipar dudas y confusiones que suscitaba el laconismo anglosajón del texto primitivo del artículo 133 de nuestra Constitución. Surgía la primera duda respecto a si la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual o si había diverso rango entre la primera y los segundos, sólo porque en el texto a ambos tipos de ordenamiento se les declaraba ley suprema. Más aún: se llegó a suponer que los tratados internacionales ocupaban rango superior al de la Constitución…[11]

Sin embargo, en su redacción actual, el precepto continúa siendo impreciso (oscuro, incongruente y dislocador, según Tena Ramírez),[12] en lo que respecta a la

[9] Sin ignorar los cambios al artículo 133 realizados en 1934, relativa a la supremacía constitucional sobre los tratados internacionales o el considerable impacto del artículo 27 en las relaciones internacionales de México desde su adición en 1917 y hasta nuestro tiempo.

[10] Becerra Ramírez, Manuel, "Hacia un nuevo modelo de recepción del derecho internacional en la Constitución mexicana", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, p. 154; Pérez Cano, Hugo, "Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano", en Vega Cánovas, Gustavo (coord.), *Bernardo Sepúlveda: Juez de la Corte Internacional de Justicia*, México, El Colegio de México, 2007, p. 134.

[11] Perezcano Díaz, Hugo, "Los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VII, 2007, disponible en: *http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/201/335*.

[12] Citado en Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Oxford University Press, 2004, p. 68.

jerarquía entre los ordenamientos inmediatos a la Constitución, es decir las leyes federales y los tratados.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intentado resolver este dilema a partir de la tesis aislada que emitió en diciembre de 1999,[13] que determinó que después de la Constitución, le siguen los tratados internacionales y finalmente, las leyes federales. Durante más de ochenta años, antes de que se emitiera este criterio —que continúa sin erigirse como jurisprudencia—, la Corte consideraba que los tratados internacionales y las leyes federales tenían el mismo nivel, dejando de lado una posible disyuntiva entre ambas.

El debate fue retomado en 2013, bajo el paradigma constitucional introducido por la reforma en materia de derechos humanos de 2011, que incorpora las normas de fuente internacional en materia de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno. En la Contradicción de Tesis 293/2011, la Corte debatió la jerarquía de las normas de derechos humanos de fuente internacional con relación a la Constitución.[14] Mientras que concluyó que las normas de derechos humanos de fuente internacional y en la Constitución no se relacionan en términos jerárquicos[15] y que en su conjunto forman un catálogo normativo y parámetro de control constitucional,[16] fue renuente a reinterpretar el principio de supremacía constitucional. Específicamente en el caso de las restricciones explícitas a los derechos humanos, la Corte determinó que las previstas en la Constitución tendrán precedencia sobre las restricciones previstas en tratados internacionales, independientemente de su contenido normativo.[17]

La falta de claridad sobre lo que dispone el artículo 133, también alimenta la controversia con respecto a las relaciones entre el orden jurídico nacional e internacional, reflejada en la contraposición teórica del dualismo, que establece que el derecho internacional público y el derecho interno de los Estados son dos órdenes jurídicos distintos e independientes, y el monismo, que proclama la unidad de ambas ramas en un solo sistema. Además, dificulta la implementación de las obligaciones internacionales adquiridas por México en el orden interno. Esto se refleja sobre todo en el ámbito de los derechos humanos, con sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en las que ha determinado la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violaciones a derechos humanos.[18]

---

[13] Tesis P. LXXVLL/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

[14] Tesis 293/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, abril de 2014, p. 96.

[15] *Ibidem*, p. 51.

[16] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Engrose de la Contradicción de Tesis 293/2011, p. 48.

[17] *Ibidem*, p. 37.

[18] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") *vs*. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 205; Corte IDH. Caso Radilla Pacheco *vs*. México. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, núm. 209; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros *vs*. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, núm. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra *vs*. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C, núm. 216; Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores *vs*. México. Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia

Estas sentencias, en especial la del caso Radilla Pacheco, impactaron directamente la labor del Poder Judicial, tanto a nivel estatal, como federal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 912/2010[19] —derivado del estudio de la sentencia de la Corte IDH—, estableció que todos los juzgadores deben realizar el llamado "control de convencionalidad" al aplicar una norma de derecho interno.

Estos debates son un claro ejemplo de la evolución del derecho internacional en el último siglo y su influencia en los órdenes jurídicos internos, ya sea a través de un "diálogo jurisprudencial",[20] o por su directa aplicación. Además, destacan las lagunas que una Constitución tan longeva como la mexicana puede padecer, puesto que para el legislador de antes de la segunda mitad del siglo XX no era posible prever la proliferación de instrumentos internacionales que hoy día se suscriben como parte de las actividades cotidianas de los gobiernos (en el caso de México, por ejemplo, en los últimos quince años se han suscrito más de veinte tratados internacionales por año).[21]

II. El uso pacífico de la energía nuclear (párrafo séptimo del artículo 27)

La preocupación de los Estados por la producción y uso de la energía nuclear surge a partir de su aprovechamiento a través de las armas nucleares en la Segunda Guerra Mundial. El alcance destructivo de estas armas, aunado a la carrera armamentista que se detonó como resultado de la Guerra Fría, causó una justificada inquietud sobre el desvío de la energía nuclear hacia objetivos exclusivamente bélicos.

Surge así el interés de la comunidad internacional por evitar la proliferación de armas nucleares y reorientar el aprovechamiento de la energía nuclear hacia otros fines, como la generación de electricidad o aplicaciones médicas, enfatizando la importancia de la seguridad en su producción y utilización.[22]

De ahí, por ejemplo, que la primera resolución de la Organización de las Naciones Unidas se adoptara para crear la Comisión de Energía Atómica —cuyo mandato consistía justamente en emitir propuestas para establecer salvaguardas que aseguraran un uso pacífico de la energía nuclear y eliminar de los arsenales nacionales las

---

de 26 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 220; Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre *vs*. México. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C, núm. 273.

[19] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, Varios 912/2010, sesión del 14 de julio de 2011.

[20] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control de convencionalidad: el nuevo paradigma para el juez mexicano", en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 385.

[21] Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2014-2015, p. 291, disponible en: *http://sre.gob.mx/sre-docs/infolab/3erinfolab_a.pdf*.

[22] González Anduiza, Juan, "El marco regulatorio nacional e internacional de la seguridad nuclear", en *Regulación del Sector Energético*, México, UNAM, 1997, disponible en: *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/153/8.pdf*.

armas atómicas—, antecedente institucional de la hoy Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) creada en 1957.[23]

México mostró interés por el estudio y el uso de la energía nuclear desde la década de los cincuenta, estableciendo en 1956 la Comisión de Energía Nuclear, que posteriormente se convirtió en la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, ambas en funciones. Fue en 1968, que el primer reactor nuclear del país —de alcance limitado y con fines exclusivos de investigación— se puso en marcha en el Estado de México, y más de 20 años después, en 1990 y 1995, dos reactores adicionales comenzaron a operar, construidos para generar energía eléctrica en la Central Laguna Verde en Veracruz.[24]

A diferencia de otros países de América (como Estados Unidos, Argentina o Brasil), nuestro país nunca tuvo la intención oficial de echar andar un programa nuclear bélico. Desde su aparición, el gobierno mexicano denunció el uso de las armas nucleares, considerándolas una amenaza para la humanidad. Es por ello, que el activismo diplomático mexicano en favor del uso pacífico de la energía nuclear, así como el desarme y la no proliferación de armas nucleares, es ampliamente reconocido en foros internacionales, en especial, a partir de la intensa campaña diplomática que desplegó para la adopción y entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco (1967) que estableció la primera zona libre de armas nucleares en una zona densamente poblada.[25]

En 1975, años después de los compromisos de México como miembro de la OIEA (a la que ingresó en 1958), del Tratado de Tlatelolco, además del Tratado para la No Proliferación Nuclear que suscribió en 1968, así como de la instalación del primer reactor nuclear en el país, se agregó el párrafo séptimo al artículo 27 constitucional, el cual señala que el aprovechamiento de los combustibles nucleares para generar energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones corresponde a la nación, y ordena que el uso de esta energía sólo podrá tener fines pacíficos.[26]

En la misma reforma, se modificó el artículo 73 para permitir al Congreso adoptar legislación en la materia. De esta forma, el 4 de febrero de 1985 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria del artículo 27 en Materia Nuclear, que regula la exploración, la explotación y el beneficio de minerales radiactivos, así como el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear, la investigación de la ciencia y técnicas nucleares, la industria nuclear y todo lo relacionado con la misma.

Estas adiciones son una prueba de la evolución y adaptación del texto constitucional al escenario internacional, a partir de las secuelas de la Segunda Guerra

---

[23] Resolución 1 (1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponible en: *http://www.un.org/documents/ga/res/1/ares1.htm*.

[24] Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, disponible en: *http://www.inin.gob.mx/mini_sitios/segundo_plano.cfm?cve_area=RN&codigo_opc=400008000*.

[25] Por este esfuerzo el embajador mexicano Alfonso García Robles, que lideró las negociaciones del tratado, recibió el Premio Nobel de la Paz en 1982.

[26] *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1975.

Mundial y los avances científicos con respecto a la energía nuclear y su aprovechamiento en el país. Por otro lado, el mandato constitucional le permite fundamentar su activismo en favor del desarme y la no proliferación de las armas de destrucción en masa en foros internacionales, además de justificar su interés en expandir el uso de combustibles nucleares en el país —para fines industriales o de generación de energía— sin levantar sospechas ante la comunidad internacional.[27]

III. Ausencia del Ejecutivo del territorio nacional (artículo 88)

Por tratarse de un cargo personalísimo, el presidente de la República debe permanecer en territorio nacional para resolver los asuntos que sean de su competencia. En los textos constitucionales previos al de 1917, esta obligación era absoluta, sin preverse alguna excepción para su ausencia.[28]

En Querétaro se previó la salida del Presidente en el artículo 88, pero sujeta al permiso del Congreso de la Unión. Esta adición refleja un cambio consciente con respecto a la forma de relacionarse con otros Estados, a pesar de que un permiso de esta naturaleza no fue solicitado sino hasta tiempo después. En 1966 se incluye a la Comisión Permanente como órgano suplente para autorizar la salida.[29]

Lo cierto es que las actividades oficiales del Presidente fuera del territorio nacional no fueron recurrentes sino hasta el sexenio de Adolfo López Mateos y llevadas al extremo durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez.[30] Hoy día, las visitas de Estado y viajes presidenciales a foros internacionales, forman parte inherente de las actividades del Ejecutivo en la conducción de la política exterior. La presencia en otros países o foros internacionales, facilitan el diálogo con otros líderes, lo que puede traducirse en la concreción de acuerdos en distintas carteras, además de acrecentar la presencia de México en el escenario internacional, aspecto fundamental para incorporarse a procesos de toma de decisiones de alcance regional y mundial.

Durante los gobiernos posrevolucionarios del siglo XX, acorde con la tradición presidencialista de la época, no se negaron permisos al Presidente para salir del país. No obstante, en los primeros años de la alternancia en el poder —como era pre-

[27] La Estrategia Nacional de Energía 2012-2027 señala a la energía nuclear como una opción a considerarse en la transición energética para reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

[28] Cárdenas, Corzo, Ferrer *et al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 325.

[29] *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966.

[30] En 1975, Luis Echeverría realizó una gira presidencial tricontinental de más de 40 días (8 de julio-18 de agosto) durante la cual se entrevistó con 11 jefes de gobierno y Estado, en África, Asia y América Latina. Lajous, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México, 1821-2000*, México, El Colegio de México, 2012.

visible dado el clima de polarización política—, la oposición en el Congreso de la Unión se negó a autorizar dos viajes al Ejecutivo.[31]

En 2002, la fracción del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República no autorizó la salida del presidente Vicente Fox Quesada a Estados Unidos y Canadá, argumentando un desacuerdo con la conducción de la política exterior de su gobierno. Posteriormente, en 2006, la Cámara de Diputados rechazó el permiso para asistir al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en Vietnam, y una visita de trabajo que pretendía realizar a Australia. En esa ocasión, el permiso ya había sido otorgado al jefe del Ejecutivo por el Senado, sin embargo, fueron los diputados los que argumentaron que por el cambio en la situación política del país —que en aquel entonces se enfrentaba a una situación crítica en el estado de Oaxaca—, no podía autorizarse su salida.[32]

A raíz de lo anterior, durante el sexenio siguiente se promovió una reforma al artículo 88, que finalmente se adopta en 2008.[33] Con ella, se permite al Presidente ausentarse sin permiso del Congreso por un espacio de siete días, pero informando previamente los motivos de su ausencia a la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente. En caso de que desee ausentarse por periodos más largos, deberá contar con el permiso expreso de esos órganos, evitándose así posibles abusos del Ejecutivo.[34]

IV. De la Doctrina Carranza a los principios de política exterior (artículo 89)

El artículo 89, hasta junio de 2016, había sido modificado en dieciocho ocasiones.[35] Se trata de uno de los preceptos con más cambios en un siglo, debido a que enumera las facultades y obligaciones del Presidente.[36] No obstante, de las múltiples reformas al artículo, las que más interesan para este trabajo, son las realizadas a la fracción X en 1988 y 2011, que establecen los principios de política exterior.[37]

Sus antecedentes conceptuales se remontan al predominio de la ideología liberal en México, la influencia de los "Catorce puntos de Woodrow Wilson", y la histórí-

[31] Velázquez Flores, Rafael, "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto?", *Política y Gobierno*, México, vol. 15, núm. 1, 2008, disponible en: *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000100004#notas*.

[32] *Idem*.

[33] *Diario Oficial de la Federación* del 29 de agosto de 2008.

[34] Lajous, Roberta, *Historia mínima…*, *op. cit.*

[35] Cámara de Diputados, Reformas por artículo, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm*.

[36] Entre las que se encuentra la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, pero también las de nombrar y remover a los agentes diplomáticos (embajadores y cónsules generales); habilitar puertos o establecer aduanas marítimas y fronterizas; disponer de las fuerzas armadas para la defensa exterior de la Federación; declarar la guerra previo permiso del Congreso, y otras.

[37] *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1988 y 10 de junio de 2011.

ca amenaza a la soberanía del país, representada por las intervenciones de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. La Doctrina Carranza y los avances en el estudio y la codificación del derecho internacional —uno de los hechos más relevantes del siglo XX en las relaciones internacionales—, son algunos de los precedentes e influencias que determinaron estas bases.[38]

No obstante, el derecho internacional consuetudinario es el que en realidad confirma como principios tradicionales para la sana convivencia entre los Estados: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la igualdad jurídica de los Estados.

Además de ser reconocidos por el derecho internacional, estos preceptos están insertos en una multitud de instrumentos internacionales, algunos de los cuales habían sido suscritos por México antes de ser incluidos en el artículo 89 y, por ende, ya formaban parte del orden jurídico nacional conforme al artículo 133 constitucional; basta mencionar la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948.

Sin embargo, no fue sino hasta 1988 que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado los plasmó en la Constitución otorgándole así una naturaleza eminentemente legalista a la conducción de la política exterior e incorporando, además de los principios ya mencionados, los relativos a la cooperación para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

No está claro por qué en aquel entonces se omitió la inclusión de la defensa y protección de los derechos humanos —sin duda el acentuado nacionalismo del gobierno mexicano tuvo algo que ver, que aún consideraba en esa época la promoción de estos valores que internacionalmente se consideraban ya como universales, como una intervención en asuntos internos de otros Estados—, cuestión que finalmente fue corregida en 2011, como parte de la amplia reforma constitucional en la materia.

Estas adiciones pueden ser consideradas parte del grupo de modificaciones más significativas en la materia en el transcurso del centenario de la Constitución, las cuales continúan siendo motivo de debate con respecto a sus consecuencias en la ejecución de la política exterior, particularmente al interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entre los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Quienes argumentan en favor de la inclusión de estos preceptos, sostienen que hacen más confiable a México frente a sus pares al hacer predecible su política ex-

[38] Covarrubias Velasco, Ana, "Los principios y la política exterior de México", en Schiavon, Jorge A. *et al*. (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006. En 1918, Venustiano Carranza detalló en su primer informe de gobierno como Presidente Constitucional frente al Congreso, los principios que debían regir la conducta de los Estados y por ende, de México: la igualdad soberana de los Estados; la no intervención en los asuntos internos de los países; igualdad de extranjeros y nacionales frente a la ley, así como la diplomacia para promover los intereses generales de la civilización. Desde entonces, estos principios se han mantenido como fundamento de la política exterior mexicana. La Doctrina Carranza no abarca todos los principios del artículo 89, pero se convirtieron en un recurso valioso, además de la práctica mexicana en política exterior en las décadas siguientes, para la formulación de los que serían incluidos posteriormente en la Constitución.

terior, además de dar un sentido de continuidad y seriedad a sus posiciones, que toman como base criterios ampliamente reconocidos por la comunidad internacional. Asimismo, es favorable porque los hace visibles a los actores políticos mexicanos, quienes pueden impedir el desvío de las normas jurídicas mexicanas y de los principios del derecho internacional básicos por parte de los titulares del Ejecutivo y la Cancillería, que están a cargo de su ejecución.[39]

Por otro lado, desde su incorporación ha prevalecido la inquietud con respecto a si éstos limitan el campo de acción del Ejecutivo en la conducción de la política exterior. Esta disyuntiva plantea el dilema erróneo sobre si debe establecerse una política basada únicamente en principios o bien, una impulsada por intereses.

Perseguir intereses sin ubicarlos en un contexto más amplio de los fines generales del Estado y sin asociarlos con principios legales o posiciones políticas sensatas, puede conducir a acciones perjudiciales para el país y la comunidad internacional. Del mismo modo, formular principios abstractos, sin un vínculo con los intereses del Estado, puede parecer políticamente ingenuo. De ahí la necesidad de encontrar un equilibrio entre principios e intereses, en especial, dada la creencia de que la vía legal es la ideal para constituir un régimen de convivencia en la sociedad de Estados, que sin duda juega un papel instrumental para ello, pero ignora la naturaleza política de los asuntos internacionales.[40]

V. Facultades del Senado en política exterior (artículo 76, fracción I)

Desde el inicio, el Constituyente pretendió que la conducción de la política exterior de México fuera un ejercicio conjunto del Poder Legislativo y el Ejecutivo, en el que el primero tuviera un papel de supervisor y ejerciera cierto control sobre el segundo en la materia.

Así, en el texto original se facultó al Presidente de la República para fungir como representante frente a otros Estados y ejercer las decisiones primarias en la materia, pero se otorgó al Legislativo las prerrogativas suficientes para limitar y ser copartícipe de algunas de éstas, entre ellas, la de aprobar los tratados internacionales, ratificar a los funcionarios que nos representan en el exterior, autorizar el despliegue de tropas en el extranjero, declarar la guerra o incluso otorgar permiso al Presidente para ausentarse del país.

Sin embargo, lo cierto es que antes de que el Partido Revolucionario Institucional dejara la presidencia en 2000, no existió una auténtica supervisión del papel de éste en política exterior y, por ende, la actividad de los legisladores se redujo —la

[39] Rabasa, Emilio O., "La política exterior de México en…", *op. cit.*

[40] Sepúlveda Amor, Bernardo, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Los siete principios de política exterior…*, *op. cit.*, disponible en: *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1588/5.pdf*.

mayor parte del tiempo— a revisar someramente los nombramientos diplomáticos e iniciativas que enviara el Ejecutivo en la materia.[41]

Conforme a los avances en la organización política del país, el legislador fue actualizando el texto constitucional para fortalecer la participación del Senado en la materia, añadiendo la facultad para analizar la política exterior, y permitiéndose su intervención en los distintos procesos de modificación de un tratado internacional.

Fue la adición en 1977, de la fracción I del artículo 76,[42] la que extendió las facultades del Senado para analizar la política exterior con base en los informes que presentara el Ejecutivo.[43] En 2007 se promulgó la reforma a los artículos constitucionales 76, fracción I y 89, fracción X,[44] que extendieron la autorización para que el Senado pudiera participar, además de la aprobación de tratados internacionales, en las fases de terminación, retiro de reservas, modificación y denuncia de estos instrumentos.

Con estas reformas, la consolidación de la pluralidad en el Congreso y una política exterior que ha pasado a tener un papel más visible en el desarrollo nacional, los miembros de ambas Cámaras, en especial los senadores, han mostrado un mayor interés en la verificación y seguimiento de las acciones de política exterior, e incrementado sus propias actividades de acercamiento con otras legislaturas del mundo para intercambiar experiencias que pueden traducirse en cambios legislativos o presiones dirigidas al Ejecutivo sobre ciertas posiciones hacia el exterior.[45]

VI. La Corte Penal Internacional (artículo 21)

El establecimiento de un tribunal permanente capaz de juzgar los crímenes más graves de trascendencia para la humanidad, constituyó un enorme paso para la comunidad internacional en el desarrollo de la justicia penal internacional, sobre la que venía trabajando, significativamente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Como Estado promotor y participante activo en las negociaciones del estatuto que creó la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma), México firmó *ad referendum* este instrumento el 7 de septiembre de 2000, sujeto a la aprobación del Senado.

En diciembre de 2001, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma del artículo 21 de la Constitución para reconocer la jurisdicción de los

[41] Velázquez Flores, Rafael, "La relación entre el Ejecutivo y el Congreso…", *op. cit.*

[42] *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

[43] Esta modificación formó parte de la reforma política de ese mismo año, vital en la historia democrática de México, pues con ella se introdujo el sistema mixto de representación proporcional, se incrementó el número de diputados, y se redujeron los requisitos para que nuevos partidos políticos obtuvieran su registro, entre otros elementos.

[44] *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 2007.

[45] Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, *Informes de Actividades*, primero y segundo años de la LXII Legislatura, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext/informe.php*.

tribunales internacionales establecidos en tratados internacionales de los que México formara parte. La propuesta no mencionaba específicamente a la Corte Penal ni se limitaba al reconocimiento de la competencia de los tribunales internacionales, sino a establecer las bases constitucionales necesarias para garantizar la cooperación entre el Estado mexicano y dichos órganos internacionales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias.[46]

La reforma fue promulgada en mayo de 2005,[47] con modificaciones significativas a la propuesta original del Ejecutivo, incluyéndose únicamente el texto del actual párrafo octavo al artículo 21 constitucional sobre el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Con el cambio, el Senado aprobó el Estatuto de Roma en junio de 2005 y meses después se depositó el instrumento de ratificación ante las Naciones Unidas. México se convirtió así en el centésimo Estado parte de este instrumento, y mostró su compromiso a nivel internacional, respaldado constitucionalmente, con la lucha contra la impunidad y la prevención de nuevos crímenes que constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad.[48]

VII. Expulsión de extranjeros por el Ejecutivo y prohibición de intervenir en asuntos internos (artículo 33)

En su redacción original de 1917, este artículo facultaba al presidente de la República a expulsar discrecionalmente a los extranjeros cuya permanencia dentro del territorio nacional considerara indeseable. Desde ese entonces, la aprobación de este artículo generó una intensa polémica en el Congreso Constituyente, por ello vale la pena transcribir los argumentos de la Comisión dictaminadora en contra del proyecto del artículo —con la redacción que finalmente prevaleció—, pues éstos se sostuvieron noventa años después:

> La Comisión no considera arreglada a la justicia la facultad tan amplia que se concede exclusivamente al Ejecutivo para expulsar al extranjero que juzgue pernicioso, inmediatamente, sin figura de juicio y sin recurso alguno. Esto es presuponer en el Ejecutivo una infalibilidad que, desgraciadamente, no puede concederse a ningún ser humano. La amplitud de esta facultad contradice la declaratoria que la precede en el texto después de consignarse que los extranjeros gozarán de las garantías individuales, se deja al arbitrio del Ejecutivo suspenderlas en cualquier momento… ni se concede a éste [el extranjero] el hecho de ser oído, ni medio alguno de defensa.[49]

---

46 Hernández García, Joel, "Retos y avances en la armonización de la legislación mexicana con el Estatuto de Roma", *Revista Defensor,* México, núm. 7, año IX, julio, 2011, pp. 6-11.

47 *Diario Oficial de la Federación* del 20 de junio de 2005.

48 Preámbulo del Estatuto de Roma.

49 *Diario de Debates del Congreso Constituyente…*, *op. cit.*, t. II, p. 628.

A pesar de la claridad de los argumentos, el texto original prevaleció durante 94 años, estableciéndose de forma constitucional una excepción al artículo 14 (garantía de audiencia) y añadiéndose una limitante más al artículo 11 (libertad de tránsito) con respecto a "extranjeros perniciosos" residentes en el país, que incluso llegó a ser reafirmada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada.[50] Con base en lo anterior, celoso de esta prerrogativa soberana, el Estado mexicano opuso reserva expresa a algunos tratados internacionales que proporcionaban garantías a los extranjeros frente a la expulsión arbitraria, argumentando la incompatibilidad con la Constitución.[51]

Lo cierto es que en la práctica, durante el casi centenario de vigencia del artículo, parece que esta facultad fue usada en contadas ocasiones y ante la eventual apertura del sistema político mexicano al derecho internacional de los derechos humanos, cada vez menos, al considerarse contraria a las garantías individuales que el mismo artículo otorgaba al extranjero y los otros compromisos internacionales que México adquirió en la materia sobre los que no formuló reservas en este sentido.[52]

Era natural que con la reforma de 2011, sobre derechos humanos, este artículo finalmente se modificara para reconocer el derecho a audiencia y demás garantías, si es que el Ejecutivo decide expulsarlo del territorio nacional "con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención". Queda aún pendiente en esta materia, la expedición de la ley reglamentaria prevista en los transitorios a la reforma.

La otra limitante del artículo establece la prohibición expresa para que los extranjeros participen en actividades políticas en el país, que continúa estando reservada a los ciudadanos mexicanos. Se trata de un límite a los derechos políticos de los extranjeros, fundada en la premisa de que la actividad política tiene como fin el acceso a los cargos públicos de elección popular.

Cabe preguntarse si, dados los movimientos migratorios en un mundo cada vez más globalizado, así como la permanencia de extranjeros por largo tiempo —de los cuales México no es ajeno—, esta regla podría modificarse, como lo han hecho algunos países. Resulta lógico que éstos puedan acceder a puestos de elección popular o al menos se permita su participación en procesos políticos, sobre todo de aquellos que acrediten una residencia suficientemente larga y un vínculo con la cultura y los intereses del país.

---

[50] Tesis (5a), Expulsión de Extranjeros, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, México, t. II, p. 146.

[51] Artículos 5 y 6 de la Convención sobre Condición de Extranjeros de 1928, artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1971. De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc, "El artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras", en Ferrer Mac-Gregor y Caballero Ochoa (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, UNAM, 2013, p. 1638.

[52] Becerra Ramírez, Manuel, "El artículo 33 constitucional en el siglo XXI", en Cienfuegos Salgado y López Olvera (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2005.

VIII. Voto de la mujer (artículo 34)

México reconoció el derecho al voto a la mujer en 1953.[53] Desde 1947, las mujeres podían votar sólo en elecciones municipales, bajo el argumento de "la semejanza entre el municipio y la familia".[54] En 1952, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines envió un proyecto de reforma a los artículos 34 y 115, misma que fue aprobada por el Congreso y fue publicada el 17 de octubre de 1953, en el *Diario Oficial de la Federación*.[55]

Esta reforma se gestó un año después de que las Naciones Unidas instaran a los Estados miembros a reconocer los derechos políticos de las mujeres para fortalecer la democratización, a través de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, aprobada el 20 de diciembre de 1952.[56]

En contraste, en el ámbito internacional, los mecanismos para fomentar la igualdad de género se crearon desde 1946, con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Si bien los primeros instrumentos universales de derechos humanos tienen como hilo conductor el derecho a la no discriminación, no fue hasta 1967 que se adopta en el seno de las Naciones Unidas la Declaración sobre la eliminación de la discriminación de la mujer.[57] Posteriormente, 1975 es declarado el Año Internacional de la Mujer y México decide auspiciar la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, como un reflejo de su liderazgo y convicción por la igualdad de género, en la Ciudad de México.

A través de esta conferencia se logran posicionar los temas de igualdad de género dentro del diseño de políticas públicas.[58] La lucha por la participación de las mujeres rebasa el ámbito de lo político para abarcar otros sectores en los que las mujeres tradicionalmente han quedado segregadas, como el ámbito económico, desde una perspectiva del desarrollo.[59]

Hoy en día, la participación de la mujer en la política, ya sea ejerciendo su derecho al voto o su derecho a ocupar cargos públicos, ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas, derivado de la sinergia de la política exterior de nuestro país en foros multilaterales y de los desarrollos en el marco jurídico interno. Esta participación, si bien al no ser plena constituye una asignatura pendiente, se ha extendido a prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional.

---

53 El primer país en reconocer este derecho a la mujer en América Latina fue Ecuador, en 1929. Véase Galeana, Patricia, "Un recorrido histórico por la revolución de las mujeres mexicanas", en Galeana, Patricia *et al.*, *La Revolución de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 26.

54 Cano, Gabriela, "Sufragio femenino posrevolucionario", en Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 34.

55 Galeana, Patricia, *op. cit.*, p. 27.

56 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, A/RES/640(VII).

57 Asamblea General de la ONU, Resolución 2263 (XXII), 7 de noviembre de 1967.

58 Tepinchín Valle, Ana María, *Política pública, mujeres y género*, México, El Colegio de México, p. 28.

59 *Idem*.

IX. Extradición de reos (artículos 15 y 18)

El crimen organizado ha tomado ventaja de las facilidades que la globalización ofrece a través de los avances tecnológicos, y mejoras en las comunicaciones y transportes. Con ellos ha logrado ampliar sus zonas de influencia y actividades, las cuales incluso han podido expandirse a otros Estados.

Consecuentemente, los acuerdos y actividades de cooperación entre Estados para combatir este fenómeno se han incrementado gradualmente en décadas recientes, tanto en el ámbito bilateral, como en el multilateral; en este último se han creado organismos como la Policía Internacional (Interpol) o la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), para asistir a los gobiernos en el diseño de políticas y estrategias para combatir y prevenir el crimen organizado trasnacional.

En el ámbito bilateral, la cooperación jurídica internacional ha tenido un desarrollo y consolidación considerables, la cual utiliza a la figura de extradición internacional de personas como uno de sus métodos más recurrentes, y que comprende, a grandes rasgos, la detención y entrega de un individuo que se halla en un Estado a otro que la reclama para enfrentar procesos ante la justicia en ese país.[60]

En 1917 se incluye el artículo 15, prohibiéndose la celebración de tratados para la extradición de reos políticos o de delincuentes que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos, así como la celebración de convenios o tratados en virtud de los cuales se vulneren las garantías y derechos establecidos en la Constitución. Del mismo modo agregó en su artículo 119 la obligación de las entidades federativas de entregar los criminales de otros estados de la República a la autoridad que los reclamara.

Los primeros antecedentes, sin embargo, se encuentran en la Constitución de 1857 (artículos 15 y 113) en términos similares a los que quedaron reflejados en 1917. A partir de ella, en 1897 se promulgó la primera Ley de Extradición en nuestro país, la cual ya disponía que fuera aplicada sólo si no existía un tratado bilateral en la materia.[61]

No fue sino hasta 1975 que se promulgó la Ley de Extradición Internacional que derogó la de 1897, para adecuar la extradición al régimen constitucional de 1917. Por otro lado, el artículo 15 no sufrió modificaciones sino hasta 2011, con la reforma sobre derechos humanos, que reemplazó "garantías y derechos" por derechos humanos y agregó al último párrafo, la prohibición de celebrar tratados que vulneren los derechos reconocidos no sólo en la Constitución sino también en los tratados internacionales en la materia de los que forme parte México.

---

[60] El tema es de singular relevancia en la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente a partir de los últimos años, con el incremento de eventos violentos derivados de la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

[61] *Son inaplicables las condiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley de Extradición Internacional, cuando exista Tratado entre México y el Estado solicitante.* Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, UNAM, 2007, pp. 15-31, disponible en: *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2515/4.pdf*.

En 1993 se modifica el artículo 119,[62] agregando que cada entidad federativa tiene la obligación de entregar los criminales del extranjero a las autoridades que los reclamen. En estos casos, agrega, el juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por dos meses cuando fuere internacional.

Es preciso mencionar que todas estas disposiciones, estaban dirigidas principalmente a ciudadanos extranjeros que fueran reclamados por la justicia en otros países. La utilización de esta figura ha tenido una evolución gradual. Antes de 1994, México no había extraditado a ningún ciudadano mexicano, considerando que la entrega de éstos a otros Estados vulneraba su soberanía. No obstante, en 1995 el gobierno mexicano realizó una revisión general de su política a este respecto, y a partir de entonces ha recurrido a esta figura para transportar a aquellos criminales que también enfrentan procesos penales en otros países —particularmente en Estados Unidos—, de conformidad con lo que establece la Ley de 1975.[63]

Hoy día, México tiene suscritos y vigentes 33 tratados bilaterales en la materia, que establecen condiciones específicas para realizar extradiciones a otros Estados.[64] Por otro lado, a partir de la redacción de 1917, se han suscrito distintos instrumentos internacionales en la materia, como la Convención de Extradición de Montevideo de 1933 y algunos otros instrumentos que incluyen la extradición de aquellas personas que cometan ciertos actos ilícitos, como el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970), la Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997), o el Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999), entre otros.

X. La reforma de derechos humanos de 2011

El discurso y las políticas del Estado mexicano en materia de derechos humanos fueron cambiando a lo largo del centenario. Esta gradual evolución de su posición tiene una explicación multifactorial que no es materia de este ensayo, pero sobre la que basta mencionar:

> Primero [debió] desarrollarse un proceso por el cual los mexicanos se familiarizaron con este paradigma y lo adoptaron como lente interpretativo de su propia situación política y social. Esta socialización de los derechos humanos en México comenzó en

[62] *Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1993.

[63] Labardini, Rodrigo, "México y la extradición de nacionales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. II, 2002, pp. 111-150.

[64] Con Argentina, Australia, Bahamas, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Guatemala, Italia, India, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República de Corea, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, vigentes hasta diciembre de 2015. *México: tratados en vigor 1836-2015*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2016, pp. XXI y XXII.

> la década de los ochenta, de la mano de organizaciones de la sociedad civil principalmente y se extendió a partidos políticos y gobernantes.[65]

Estos avances dieron paso a la amplia reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, que modificó los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, además de una numerosa cantidad de ordenamientos nacionales, que trajo consigo un cambio de paradigma constitucional.

La Guía Conceptual sobre la reforma, publicada por el Instituto Belisario Domínguez, señala que detrás de ésta también se encuentra la eventual apertura de México al derecho internacional en la materia, un proceso que condujo, por ejemplo, al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y a la adhesión y ratificación de distintos instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos.[66] Como se esbozó en secciones anteriores, ello condujo a que los juzgadores nacionales estén obligados a realizar un "control de convencionalidad" *ex officio* de las normas internas aplicables al caso en estudio.[67] Este paulatino cambio, continúa la Guía:

> constituye el telón de fondo de la reforma aprobada en 2011 y explica su sentido y alcance. Si bien se trató de una operación política con consecuencias jurídicas que fue procesada en el ámbito nacional, por su contenido y alcances tiene una fuerte orientación internacional. De hecho, es posible sostener que el eje articulador de las modificaciones a la Constitución mexicana son los criterios, principios e instituciones de garantía de los derechos humanos que se han gestado y desarrollado en el ámbito de los organismos internacionales.[68]

Algunos de los criterios más importantes que fueron añadidos en 2011, son los siguientes:

a) Se reafirma la obligatoriedad de los tratados internacionales suscritos por México en la materia, reconociendo que todas las personas gozarán de los derechos y mecanismos de garantía reconocidos por éstos, incluyendo extranjeros y por ende, migrantes (cuestión que también quedó reflejada en los cambios al artículo 33 que revisamos anteriormente).

---

[65] Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias, Ana, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos", en Carbonell, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 30.

[66] Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2014.

[67] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, t. 1, p. 420, Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.).

[68] *Ibidem*, p. 17.

b) Se inscribe la figura de la "interpretación conforme", que señala que todas las normas en la materia deberán interpretarse conforme a la propia Constitución y los tratados internacionales relevantes.[69]
c) Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce el derecho de refugio por razones de carácter humanitario.

La tradición mexicana ha sido ampliamente favorable al asilo y refugio. El gobierno mexicano ha brindado protección a múltiples grupos e individuos en diferentes etapas del último siglo,[70] por ello resultaba extraña su ausencia del texto constitucional y su única inclusión en la Ley General de Población de 1990 o los instrumentos internacionales que hacían referencia a estas figuras de los que forma parte México.

La Suprema Corte de Justicia, en la Contradicción de Tesis 293/2011, explicó la reforma como "[una] ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de nuestra Constitución, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional".[71]

Esta reforma es una de las más importantes suscitadas en el centenario. Lleva consigo un cambio —una verdadera revolución jurídica— en la forma de entender la relación entre gobierno y gobernados; en la forma en que se conciben estos derechos como valores intrínsecos al ser humano y no como concesiones desde el poder.

Con esta reforma, México se situó a la altura del desarrollo normativo internacional en la materia —en donde ha desplegado una postura de liderazgo— y empató parte de su agenda internacional con aquella que marca la comunidad internacional como una premisa obligatoria de cara al siglo XXI.

[69] "Este método tiene como finalidad la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales. El propósito principal de esta figura no es servir de instrumento para no aplicar o invalidar normas vigentes, sino la armonización entre las normas nacionales e internacionales en materia de derechos humanos". *Ibidem*, p. 21.

[70] En la década de los treinta, como resultado de la Guerra Civil española, el presidente Cárdenas abrió las puertas a los españoles que escapaban de la persecución política y el flagelo bélico; en los setenta, se refugiaron en México una gran cantidad de sudamericanos que escapaban de los gobiernos represivos de Chile, Argentina y Uruguay, y en los años ochenta, aquellos que buscaban refugiarse de los graves conflictos armados en Centroamérica.

[71] Engrose, Contradicción de Tesis 293/2011, p. 48.

REVOLUCIÓN, CONSTITUCIÓN Y CAMBIO CONSTITUCIONAL. LA CONSTITUCIÓN UN SIGLO DESPUÉS

Miguel BARBOSA HUERTA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Revolución y Constitución*. III. *Reforma, cambio constitucional e identidad de la Constitución*. IV. *El futuro de la Constitución*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1917 genera juicios y opiniones diversas, incluso cada uno de nosotros difícilmente tenga una opinión unívoca acerca de ella. Todo dependerá del aspecto que sometamos a análisis. Nadie podrá negar su importancia para el constitucionalismo mexicano y del mundo, tampoco es posible soslayar que los proyectos constitucionales plasmados en ese documento tuvieron cierto y relativo éxito, por lo menos y pensando en los más escépticos, para mitigar el torrente revolucionario y encauzarlo institucionalmente y, de acuerdo con los más optimistas, para asegurar la paz social durante décadas, permitir la generación de una importante clase media, el desarrollo económico e impulsar la educación, la protección de la salud, así como otras variables de tipo social.[1]

Las divergencias en torno a ella persisten. Algunos dudan de su identidad; la gran cantidad de reformas han dado paso hace ya tiempo a un nuevo documento; otros reniegan de su forma; el desorden y la falta de sistematicidad de las sucesivas reformas privan al texto de coherencia y consistencia; muchos otros dudan de su efectividad, la pobreza, las desapariciones forzadas entre tantas tragedias que nos duelen, generan dudas al respecto.

[1] Carpizo, Jorge, "A modo de introducción", en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. XV.

En este breve trabajo nos proponemos brindar elementos para clarificar las dudas apuntadas y fortalecer nuestro compromiso con los ideales constitucionales expresados en nuestra carta magna.

Para lograr los objetivos apuntados, dividiremos nuestro trabajo en tres secciones: primero, daremos cuenta de los orígenes de la Constitución y enfatizaremos las diversas y divergentes tradiciones constitucionales que sustentaron las distintas facciones revolucionarias y que fueron incluidas en ella, para así dar cuenta de la síntesis ideológica exitosa que representó la Constitución. En segundo lugar, sentaremos algunas ideas en relación con el largo proceso de reformas y cambio constitucional experimentado por el texto original para resaltar la capacidad adaptativa de la Constitución. Por último, ofreceremos algunas ideas en aras de robustecer nuestra convicción acerca de la Constitución como marco y catalizador desde el cual realizar los cambios que México necesita.

II. Revolución y Constitución

La Revolución mexicana estuvo alentada por banderas constitucionalistas y en cierta medida algunos de sus objetivos fueron plasmados en enunciados constitucionales. A esto aluden Portillo Valdés cuando se refiere a la "fuerte connotación constitucional" de la Revolución mexicana[2] y Gargarella, cuando alude a "la inmediata traslación en el nivel constitucional" de la Revolución.[3] Efectivamente, debemos recordar que Francisco I. Madero antepuso el principio del anti-reeleccionismo contra Porfirio Díaz, de clara raíz constitucional y tiempo después, Venustiano Carranza, como Primer Jefe Constitucionalista, se levantó contra Huerta a quien consideró un usurpador. La intención original de Carranza fue restaurar y actualizar la vigencia de la Constitución de 1857.[4]

Sin embargo, el escenario revolucionario dio lugar a diversos proyectos constitucionales que fueron convergentes en cuanto a su oposición a Huerta, pero que impulsaron proyectos distintos.[5] El proyecto constitucional impulsado por Carranza era de cuño liberal, su finalidad originaria fue restablecer la vigencia de la Constitución liberal de 1857. Este objetivo había sido expresado en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y luego explícitamente declamado en el mensaje que Carranza dirigiera al Congreso Constituyente de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916 al entregar el proyecto de Constitución que debían debatir.[6] De todas formas es preciso

[2] Portillo Valdés, José M., *El constitucionalismo en América Latina*, México, El Colegio de México, 2016, p. 196.

[3] Gargarella, Roberto, *La Sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz, 2014, p. 187.

[4] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1973, p. 806.

[5] Portillo Valdés, José M., *op. cit.*, p. 200.

[6] "La Constitución Política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso, a la sombra de la cual se ha consolidado la nacionalidad mexicana; que entró en el alma popular con

apuntar que Carranza había ya dictado ciertas leyes para mejorar la situación de los desposeídos.[7] El otro proyecto constitucional que impulsó la revolución fue de más claro contenido social. Este podría ser representado por el Plan de Ayala impulsado desde el zapatismo. Allí se expresó con claridad el plan de reforma agraria que se impulsaba.[8]

Amén de la pérdida de fuerza de las facciones más radicales a partir de 1916, la Revolución ya tenía una clara impronta social que debió ser materializada y de la cual el nuevo orden constitucional se hizo en parte cargo.

Las diversas visiones tuvieron, en diferente grado, cierto nivel de representación en el seno del Congreso Constituyente: los radicales: representados por Francisco Mujica, Heriberto Jara, Hilario Medina, entre otros, impulsaron la agenda del constitucionalismo social y los renovadores, cercanos a las posiciones de Carranza, y entre los que cabe mencionar a José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini y Alfonso Cravioto.[9] Luego de semanas de intensos debates el 31 de enero de 1917 concluyó el periodo único de sesiones y el 5 de febrero se promulgó la Constitución sobre la base del texto presentado por Carranza pero con importantes adiciones y modificaciones.

En relación con la organización del poder, el proyecto aprobado mantuvo en esencia el sistema establecido por la Constitución del 57. Sin duda fue en el aspecto social, en el que se generaron las mayores modificaciones. El artículo 27 abandonó el clásico entendimiento liberal e individualista de propiedad e incorporó una con-

---

la guerra de la Reforma, en la que se alcanzaron grandes conquistas, y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención, lleva indiscutiblemente en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII…". "No hay mexicano que no conozca todos los escándalos causados por las violaciones flagrantes a la Constitución de 1857, esto demandaría exposiciones prolijas, del todo ajenas al carácter de una reseña breve y sumaria de los rasgos principales de la iniciativa que me honro hoy en poner en vuestras manos para que la estudiéis con todo el detenimiento y con todo el celo que de vosotros espera la nación". "En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modifican algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno a mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de gobierno en ella establecida, que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace impracticable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas sus reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura". Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916.

[7] El 12 de diciembre de 1914, Carranza expide en Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe en donde expresa un plan de reformas para lograr la igualdad social entre los mexicanos. Como consecuencia de la fijación de tal objetivo, se expiden en Veracruz leyes Agraria y Obrera, la abolición de las tiendas de raya, entre otras.

[8] "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria ni a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios…". Plan de Ayala, artículo 7.

[9] Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2003.

cepción más social de la misma. La positivización de los derechos sociales representó un hito de impacto mundial. Particularmente importante resultó la inclusión del artículo 123 que recogió una buena parte de la legislación laboral que había sido dictada desde algunos años antes. Otros principios fueron afirmados, tales como el de la laicidad de la educación y la rectoría económica del Estado.

El texto promulgado representó un momento evolutivo importante de la historia constitucional mexicana y del mundo. La Constitución de Querétaro recogió las experiencias constitucionales previas representando un momento de síntesis histórica y amalgamó por primera vez en un texto constitucional, el tradicional constitucionalismo liberal y el nuevo constitucionalismo social, que emergió entonces como una reinvención del propio constitucionalismo que para ese entonces ya había mostrado sus insuficiencias y sus notas excluyentes. Se trató también entonces de un momento de síntesis o amalgama ideológica.[10] La Constitución de Querétaro asumió así una identidad compleja, plural, desde el punto de vista ideológico e incluyente desde el punto de vista social.

III. Reforma, cambio constitucional e identidad de la Constitución

Desde hace tiempo en México tenemos problema con la identidad de nuestra Constitución. Dudamos antes acerca de si la Constitución de 1917 era en realidad la Constitución del 57 reformada o si era una nueva Constitución y dudamos ahora acerca de si la Constitución que rige en el México de 2016 es la Constitución del 17 o bien, la gran cantidad de reformas que ha experimentado, la han convertido en una nueva Constitución.

Sucede que en realidad si bien la Constitución de 1917 se anunció como el producto de una reforma a la Constitución del 57, su origen revolucionario nos indica que estaríamos ante una nueva Constitución, y en relación con lo sucedido luego, la Constitución del 17 ha sido tantas veces reformada y de manera tan sustancial que la actual Constitución del México de 2016, se parece ya poco a aquella Constitución surgida del fuego revolucionario. Por supuesto que las respuestas que buscamos no se encontrarán sólo con criterios formales. Bajo esa luz, las respuestas serían fáciles pero insuficientes. Como sea, podemos dejar de lado este tema y avocarnos a otra cuestión referida a la adaptabilidad de la Constitución del 17. En nuestro país, a diferencia de otros, el cambio constitucional se ha dado principalmente a través del proceso de reforma constitucional establecido. Es decir, cada vez que se ha querido realizar un cambio constitucional, se ha necesitado modificar el texto de nuestra Constitución. Esto ha implicado que desde 1917 a la fecha, nuestra Constitución ha

[10] Un estudio pormenorizado del proceso de amalgama se puede estudiar en Cossío Díaz, José Ramón, "Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, X-1998, pp. 193-209.

experimentado 642 cambios a través de 225 decretos de reforma.[11] Las conclusiones que podamos extraer de estos datos, podrían ayudarnos a entender algunas ideas acerca de lo que la Constitución significa para nosotros. Los estudiosos han ofrecido algunas razones para comprender el porqué de la gran cantidad de reformas. Se ha señalado al "escaso papel creativo de la jurisprudencia",[12] que podría ser reinterpretado también como el escaso peso institucional que tuvo el Poder judicial en general y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular. También se ha señalado a la "ilusión de la ley"[13] consistente en la creencia en los efectos transformadores de la positividad de la ley para la vida, por ese solo hecho.

Podríamos mencionar otras razones o presentar variaciones de las anteriores para justificar tantas reformas. Efectivamente durante muchos años, el Poder Judicial no tuvo el rol institucional que ahora tiene. Es decir que no era posible contar con que ese poder sea un agente significativo para el cambio constitucional. La segunda causa, la denominada ilusión de la ley, sirve para explicar en cierta medida tanta reforma, aunque tal vez habría que decir que para justificar la reforma habría que agregar otros elementos. La ilusión de la ley podría satisfacerse con el dictado de leyes secundarias. Sin embargo, en México hemos sentido la necesidad de elevar a rango constitucional algunas cuestiones que podrían haber sido incluidas en normas de rango legal o incluso reglamentario. Al parecer, el realizar las reformas a nivel constitucional daría mayor seguridad o fuerza al compromiso que impulsó la reforma en cuestión. Es decir, en algunos casos podría existir cierta desconfianza acerca de la perdurabilidad de cambios importantes que sólo sean asentados en normas secundarias. Si creemos que elevando a nivel constitucional ciertas reformas las dotamos de mayor estabilidad, se podría asumir que entonces vemos con mayor respeto y devoción a la Constitución, es decir, esperamos que por estar elevado cierto tema a tal rango, allí perdure. Pero ello permite verificar cierta paradoja que Gabriel Zaid nos ayuda a detectar: La posibilidad de cambiar tanto la ley, implica de alguna manera el verse por encima de ella, es decir, la modificación permanente de la Constitución, es, en cierta medida, una forma de faltarle el respeto.[14]

Ahora bien, más allá de poder discutir muchas reformas, algunas de las cuales podrían haberse obviado, se debe rescatar la gran capacidad de adaptación de la Constitución de 1917. La mayoría de las reformas constitucionales se realizaron desde 1982 y más específicamente, 308, es decir, el 47% del total de reformas mencionadas, se llevaron a cabo a partir de 1994, tiempos en los cuales toma fuerza y envión definitivo el proceso de transición política en nuestro país.

---

[11] Conforme a los datos recogidos en la obra: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

[12] García Ramírez, Sergio, "Análisis jurídico. Las reformas a la Constitución vigente", en Galeana, Patricia (comp.), *México a través de sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 340.

[13] García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 341.

[14] Zaid, Gabriel, "La prueba del siglo", en *Letras Libres*, 9 de diciembre de 2016. Disponible en: *www.letraslibres.com/mexico-espana/la-prueba-del-siglo*.

La envergadura del reto permite entender el porqué de tantas reformas. Muchas son las materias en las cuales nuestra Constitución se ha adaptado: sistema electoral, materia indígena, inclusión de minorías, justicia constitucional, derechos humanos, nueva división de poderes, la inclusión de un importante número de órganos constitucionales autónomos, distribución horizontal del poder, municipios y un largo etcétera. El sistema político y jurídico en México se ha transformado de manera radical. La pregunta es si todos esos cambios deberían haber implicado cambios en el texto constitucional.

La enorme cantidad de cambios que han generado enunciados más bien propios de reglamentos, ha ocasionado que la Constitución sea asistemática, desordenada, reiterativa, redundante y, sobre todo, inaccesible. Si bien entonces la Constitución se ha adaptado, ese proceso adaptativo se ha hecho a un costo que consideramos alto: se la ha tornado inaccesible en términos cognitivos para la mayoría de las personas. En este sentido, las continuas reformas a la Constitución reavivan un viejo problema identitario para nuestra Constitución. Ya no se trata del problema de identidad al que a veces aluden los académicos y que fuera enunciado al principio de esta sección, es decir, ya no se trata del problema consistente en saber si la Constitución de 2017 es la de 1917 o es otra, o si aquella es la del 57. Ahora el problema de identidad constitucional consiste en que la Constitución es una desconocida para las personas. La prosa farragosa, profesional y confusa del texto constitucional impide que la identidad constitucional se devele a los ciudadanos.

IV. El futuro de la Constitución

No responderemos aquí si México necesita o no una nueva Constitución. Antes bien preferimos dar cuenta de algunas notas esenciales que debe reunir una Constitución que pretende ordenar tanta complejidad y hacerlo con legitimidad.

En primer lugar, la Constitución necesita ser ordenada, no por un mero interés estético o académico, sino para perseguir una finalidad práctica que al mismo tiempo es un imperativo meta-constitucional consistente en hacerla asequible a todas las personas.

En segundo lugar, la Constitución debe ser, como lo es desde 1917, plural en términos ideológicos y ello, para dar cuenta del hecho del pluralismo del que el constitucionalismo debe hacerse cargo. En palabras de Prieto Sanchís, las Constituciones del Estado constitucional no establecen un "*marco unívoco y cerrado de convivencia*", no son textos que puedan ser catalogados de conservadores o transformadores, de derechas o de izquierdas, aunque contienen preceptos que pueden obedecer a uno u otro signo. De esta forma, las Constituciones actuales contienen normas tendencialmente contradictorias que responden a las diferentes pulsiones mencionadas. Todas ellas se presentan con igual pretensión de validez. Las Constituciones entonces presentan lo que Moreso ha llamado: una pluralidad de mundos constitucionalmente posibles. Así, es normal encontrar normas constitucionales que favorecen la igualdad sustan-

cial, pero simultáneamente garantizan la igualdad formal, o normas que protegen la libertad de expresión y al mismo tiempo resguardan el derecho al honor, o bien normas que se asientan sobre el principio de igualdad como no discriminación y otras que se apoyan en la idea de igualdad como no sometimiento y favorecen así el establecimiento de acciones afirmativas, que implican discriminar de una forma aceptable, es decir, en sentido positivo. En ocasiones, las tensiones son más fuertes o claramente sistémicas, por ejemplo, cuando se establecen normas que favorecen el establecimiento del modelo de Estado Social, a través de la positivización de derechos sociales o bien de directrices para que el Estado desarrolle políticas públicas sociales y, por otro lado, se permite que el sistema opere bajo las reglas de la economía de mercado.

V. Conclusiones

La Constitución tiene muchas cualidades remarcables. Supo hacerse cargo del pluralismo ideológico imperante en sus orígenes. Al paso de los años, fue capaz de adaptarse a los cambios provenientes del sistema político y jurídico y al mismo tiempo dotar de impulso a las transformaciones requeridas. Ahora, los actores políticos y jurídicos deben lograr que ella siga siendo marco que posibilite asumir el hecho del pluralismo y que su adaptabilidad no sea una amenaza para que la identidad constitucional sea develada a los ciudadanos de a pie. Ambos son imperativos para una sociedad que busca ser verdaderamente democrática.

VI. Bibliografía

Carpizo, Jorge, "A modo de introducción", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. VII-XVI.

Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, México, 2003.

García Ramírez, Sergio, "Análisis jurídico. Las reformas a la Constitución vigente", en Galeana, Patricia (comp.), *México a través de sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 336-354.

Gargarella, Roberto, *La Sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010*), Argentina, Katz, 2014.

PORTILLO VALDÉS, José M., *El constitucionalismo en América Latina*, México, El Colegio de México, 2016.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1978*, México, Porrúa, 1973.

ZAID, Gabriel, "La prueba del siglo", en *Letras Libres*, 9 de diciembre de 2016. Disponible en: *www.letraslibres.com/mexico-espana/la-prueba-del-siglo*.

LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX

Enrique BURGOS GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes constitucionales nacionales*. III. *Marco histórico y conceptual de referencia*. IV. *Cambios constitucionales relevantes*. V. *Reflexiones y conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho agradezco la invitación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM —sin duda alguna el centro por excelencia de los estudios jurídicos, particularmente los constitucionales, en nuestro país—, a través de su Director, el destacado constitucionalista y filósofo del derecho Pedro Salazar Ugarte, para formular la presente contribución. Es este un trabajo de investigación y reflexión constitucional que se inscribe en el conjunto de actividades que lleva a cabo el Congreso de la Unión, en especial la Cámara de Senadores, con motivo del primer centenario de la Constitución de 1917, en las que desde luego ha participado de diferentes maneras la Comisión de Puntos Constitucionales que me honro en presidir.

En diversos actos y exposiciones públicas he expresado de manera invariable, y ahora lo reitero, que el texto de nuestra Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 es un texto vivo, actuante, vigente, que gracias a su constante actualización mantiene su eficacia como instrumento de gobierno y como eje rector de las políticas públicas que derivan del ordenamiento jurídico nacional. Puesto que, como ya lo he expresado y publicado, "Si la política es ante todo, una búsqueda de acuerdos entre los componentes sociales para asomarse al tiempo futuro con sentido de viabilidad; hoy nuestra Constitución representa no sólo el mejor sino el único camino, el basamento para un gran acuerdo social y político".[1]

---

* Senador de la República por el estado de Querétaro. Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales durante las Legislaturas LXII y LXIII del Congreso de la Unión.

[1] *La Constitución. Análisis rumbo a su centenario, 13 al 15 de abril de 2015. Temas estratégicos del Senado*, t. 7, Senado de la República, LXII Legislatura, México, 2015, p. 15.

En el presente estudio abordaré la evolución constitucional de México, como es natural, a partir del contexto histórico más amplio que aportan los documentos precursores de los diferentes textos constitucionales que en su momento han estado vigentes en nuestro país; ellos mismos influenciados por un contexto internacional que nunca puede dejar de ser tomado en cuenta y menos aún en la etapa presente del constitucionalismo democrático contemporáneo.

Me auxiliaré también de estudios recientes sobre el constitucionalismo latinoamericano, las tendencias del constitucionalismo contemporáneo y propuestas específicas sobre la evolución deseable de nuestro texto constitucional vigente, particularmente la que considera la conveniencia de un texto reordenado y consolidado, para atisbar los cambios constitucionales desde el mirador que ahora me corresponde.

Es por ello que no puedo ceñirme sólo al cambio constitucional mexicano durante el siglo XX, sino que estimo la necesidad de referirme a las actualizaciones de nuestra ley fundamental en los primeros años del presente siglo.

II. Antecedentes constitucionales nacionales

Para efectos prácticos y de legitimación interna, aun cuando el reconocimiento diplomático expreso ocurrió después,[2] el Estado mexicano surge a la comunidad internacional con los Tratados de Córdoba,[3] a los que hay que agregar el Plan de Iguala,[4] el Acta de la Independencia Mexicana[5] y el Acta Constitutiva de la Federación,[6] como documentos fundadores de la República. Formalmente, al menos, pero materialmente también, de ahí se derivaron el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano[7] de Agustín de Iturbide y la primera Constitución Federal de 1824, ésta después del Plan de Veracruz[8] y del Acta de Casamata,[9] que produjeron el restablecimiento del Congreso disuelto por el Emperador y la abdicación de éste.

Previamente, habíamos conocido en los inicios de la independencia nacional el intento fallido del Ayuntamiento de la Ciudad de México,[10] así como las ideas expresadas en los *Elementos Constitucionales* de don Ignacio López Rayón, los *Sentimientos de la Nación*,[11] del generalísimo don José María Morelos y Pavón y, desde luego, en la

[2] Tratado de Paz, Amistad y Comercio suscrito por México y España el 28 de diciembre de 1836.

[3] Firmados por Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide el 24 de agosto de 1821.

[4] Plan de Independencia de la América Septentrional, proclama de don Agustín de Iturbide lanzada en Iguala el 24 de febrero de 1821.

[5] De 28 de septiembre de 1821.

[6] De 31 de enero de 1824.

[7] De 18 de diciembre de 1822.

[8] De 6 de diciembre de 1822, suscrito por Santa Anna y Guadalupe Victoria.

[9] De 1o. de febrero de 1823.

[10] *Acta del Ayuntamiento de México* de 19 de julio de 1808.

[11] De 14 de septiembre de 1813.

Constitución de Apatzingán,[12] de 1814, aprobada por el Congreso de Chilpancingo, con vigencia en el territorio nacional ocupado por el ejército insurgente.

El régimen federal de gobierno y la vigencia de la Constitución de 1824 fueron suspendidos por la etapa centralista que aportó dos Constituciones y disolvió un Congreso Constituyente, el de 1842 que redactó tres proyectos de Constitución, cada uno con sus propias aportaciones para el futuro. Las siete *Leyes Constitucionales* de 29 de diciembre de 1836 aportaron por su parte la idea del control de la constitucionalidad de las leyes, a través de un órgano político de elección indirecta, que fue el Supremo Poder Conservador. Como veremos más adelante, en la etapa actual se perfecciona el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* de las leyes y demás actos de gobierno. Las *Bases Constitucionales* de 12 de junio de 1843 dedicaron un capítulo al Poder Electoral, aun cuando sólo se tratara de incluir en un solo apartado constitucional las disposiciones en materia electoral reproducidas y heredadas de la Constitución Gaditana de 1812; nada que ver con la propuesta que a veces se escucha de integrar un capítulo constitucional que reúna las disposiciones que regulan a las autoridades administrativas electorales, los tribunales electorales y las fiscalías especializadas para la atención de delitos electorales.

El Acta de Reformas, de 18 de mayo de 1847, y la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824, trajeron como consecuencia no sólo el restablecimiento del sistema federal —inspirado en buena medida en las diputaciones provinciales de la Constitución de Cádiz—, sino también —gracias al voto particular de Mariano Otero— la reformulación del control de constitucionalidad previsto en 1836 y la adopción del juicio de amparo, que no dejaba de tener una inspiración colonial,[13] regulado ya para ese momento por la Constitución de Yucatán redactada por don José Crescencio Rejón. Otero propuso, incluso, el voto directo[14] —había entonces elecciones indirectas en tercer grado— y la representación proporcional[15] —el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional para la elección de los diputados federales fue aprobado en las reformas de 1977—.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, fue resultado del Congreso Constituyente convocado por los revolucionarios autores del Plan de Ayutla,[16] y sus reformas de Acapulco,[17] mediante el cual se desconoció al régimen del general Antonio López de Santa Anna. Son de destacarse, de este texto constitucional,[18] los derechos del hombre reconocidos y regulados en su parte dogmática; la elección indirecta en primer grado del titular del Ejecutivo federal, del Congreso de la Unión y de los integrantes de la Suprema Corte de Jus-

---

12 *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

13 *Cfr. El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano.*

14 Artículo 13 del proyecto contenido en su voto particular y artículo 18 del Acta de Reformas.

15 Afirmó en su voto particular: "La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada".

16 De 1o. de marzo de 1854.

17 El 11 de marzo de 1854.

18 *Cfr.* Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Cámara de Senadores, LX Legislatura, 2007.

ticia de la Nación; la integración del Congreso de la Unión en una asamblea única; una nueva regulación del juicio de amparo reconociendo su procedencia en materia judicial; el sistema federal de gobierno; pero sobre todo un intento fallido de regular la relación entre el Estado y la Iglesia católica, que muy pronto habría de traer el golpe de Estado del presidente Ignacio Comonfort en contra de la Constitución que él mismo había jurado y promulgado, la Guerra de Tres Años, y el segundo imperio, esta vez encabezado por un príncipe europeo, Maximiliano de Habsburgo.

La guerra de intervención concluyó con la restauración de la República, mediante el dominio militar del gobierno del presidente Benito Juárez y la vigencia plena de la Constitución de 1857. La restauración del Senado se logrará hasta la reforma de 1874 promovida por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada —reforma intentada sin éxito por el presidente Juárez—.

Una primera sublevación del general Porfirio Díaz mediante el Plan de la Noria,[19] que no prospera y que lo enfrenta al gobierno del presidente Juárez, finalmente triunfa en un siguiente intento avalado por el Plan de Tuxtepec,[20] en el que, entre otras demandas, plantea la no reelección del presidente de la República. Sin embargo, una vez triunfador el general Díaz no sólo se reelige sino que también aumenta el periodo presidencial a seis años. El movimiento armado, encabezado por don Francisco I. Madero —candidato perdedor en las elecciones de 1910—, inspirado en el Plan de San Luis,[21] triunfa y prepara las nuevas elecciones a través de los Tratados de Ciudad Juárez, así como la salida del poder del general Porfirio Díaz.

Se suceden el golpe militar encabezado por el general Victoriano Huerta, el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, y el levantamiento del gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza, a través del Plan de Guadalupe,[22] y sus adiciones[23] posteriores que, al triunfo militar cumple su promesa de convocar al Congreso Constituyente de 1916-1917.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, don Venustiano Carranza, entrega al Congreso reunido en la ciudad de Querétaro un proyecto de Constitución que es modificado en el curso de los debates, para finalmente promulgar, el 5 de febrero de 1917, la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. El texto original, al igual que el texto vigente, consta de 136 artículos y 16 transitorios; los decretos de reforma no han modificado el número de 136 artículos, pero sí han aumentado el número de artículos transitorios por los correspondientes a cada decreto modificatorio.

El texto vigente ha tenido 279 decretos,[24] de reformas y adiciones que han modificado el contenido de la mayoría de sus 136 artículos. Los cambios constitucionales

[19] De 9 de noviembre de 1871.

[20] De 10 de enero de 1876.

[21] De 5 de octubre de 1910, 30 de abril, 10 de mayo y 21 de mayo de 1911.

[22] De 27 de marzo de 1913.

[23] De 12 de diciembre de 1914.

[24] El más reciente, publicado el 29 de enero de este año, pero al momento de escribir este artículo se encuentran a consideración de las Legislaturas locales dos decretos más.

más relevantes —los cuales constituyen la evolución constitucional que se nos invita a comentar— habremos de analizarlos después de formular una conceptualización de los cambios constitucionales en el ámbito latinoamericano y las tendencias actuales de dicho cambio en las democracias contemporáneas.

III. Marco histórico y conceptual de referencia

Los orígenes constitucionales de las Constituciones democráticas contemporáneas tienen como antecedente obligado la *Magna Carta* otorgada por Juan sin Tierra, en 1215, a sus pares, los nobles de su reino. Cuatro siglos más tarde, la *Bill of Rights* (1689) amplía esos derechos. Asimismo, la primera Constitución escrita contemporánea, la Constitución de los Estados Unidos de América, de 1786, ratificada dos años después y con sus primeras diez enmiendas añadidas en 1791 que recogen los derechos fundamentales. Además, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, momento culminante de la Revolución Francesa, que en 1789 antecede a la serie de Constituciones francesas, cuyo modelo de organización de los poderes públicos habrá de estar presente también en el texto de nuestras Constituciones.[25]

La Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz en 1812, es otro antecedente obligado del constitucionalismo mexicano[26] y latinoamericano. El antecedente inmediato de esta Constitución, la Constitución de Bayona impuesta por Napoleón Bonaparte a los españoles, no dejó de tener impacto en los constituyentes gaditanos, aunque su influencia en las Constituciones mexicanas se identifica a través de la Constitución de Cádiz.

Los derechos humanos y la organización del poder público estuvieron en el centro del constitucionalismo moderno desde sus orígenes en los textos fundamentales enunciados. Consecuentemente, fueron igualmente el centro de las Constituciones latinoamericanas de los países llegados a su independencia, incluido México desde luego.

Para Roberto Gargarella,[27] la imagen de las Constituciones latinoamericanas como resultado del capricho de líderes personalistas y arbitrarios cambia en cuanto uno se adentra en el estudio de dichos textos y de su entorno. Se advierte entonces una diversidad de proyectos legales en disputa y una abundancia de ideas. Las Cons-

[25] Me refiero no sólo al ejecutivo colegiado de las Constituciones del Directorio y del Consulado que recoge la Constitución de Apatzingán, sino también al modelo oscilatorio o cohabitación entre el ejecutivo y la asamblea nacional de la actual Constitución de 1958 que, a su vez, se recogió en el artículo 122 de la Constitución de 1917 reformada en 1993 y vigente hasta las reformas de 1996, para efecto de gobierno local de la Ciudad de México; modelo que por cierto nunca entró en aplicación.

[26] Por ejemplo, la elección indirecta inicialmente en cuarto grado en la Constitución de Apatzingán de 1814, más tarde en tercer grado en las Constituciones de 1824, 1836 y 1843. La Constitución de 1857 establece la elección indirecta en primer grado para los titulares de los tres poderes de la Unión Federal.

[27] *Cfr. La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, pp. 13 y ss.

tituciones surgieron, además de para garantizar la existencia de los nuevos países independientes, según el análisis de James Madison en *El federalista*, buscando el por qué y el contra qué de la Constitución; toda vez que las Constituciones surgen en la región una vez identificados los problemas sociales, políticos y económicos básicos de los nuevos Estados nacionales. Una vez identificados dichos graves problemas, se reconoció a las Constituciones como herramientas para combatir dichos males.

Para Gargarella, en las Constituciones latinoamericanas es posible identificar dos ideas fundacionales y tres modelos constitucionales. Las dos primeras son la autonomía individual y el autogobierno colectivo, frente a ellas se ubican tres posiciones posibles o tres formas de pensar la Constitución: una posición conservadora, una posición republicana y una posición liberal.[28] De éstas surgen, según el autor en cita, el modelo republicano o por la "voluntad general"; el modelo conservador de la cruz y la espada; y el modelo liberal que no se inclinaba ni por la tiranía ni por la anarquía.

Para el autor en comento, el principal aporte del constitucionalismo latinoamericano durante el siglo XIX, en esa primera etapa formativa y fundacional, es "una pluralidad de herramientas destinadas a fortalecer al poder central, dentro de un marco constitucional",[29] incluidas las facultades extraordinarias y los poderes de emergencia,[30] equilibrados por la influencia de Benjamín Constant[31] —partidario de un "Poder moderador"— y las Constituciones francesas. El Supremo Poder Conservador de la segunda de las siete *Leyes Constitucionales* de 1836 es el mejor ejemplo de ese intento moderador, que por razón natural recibió la oposición inmediata del general Santa Anna.

El "constitucionalismo de fusión", señala el autor argentino Gargarella, está caracterizado por el pacto liberal-conservador en la segunda mitad del siglo XIX. Surgen así, dependiendo del país, los acuerdos entre conservadores y radicales, radicales y liberales, o bien entre liberales y conservadores. En el caso de México es un pacto que tiene nombre y apellido: Ignacio Comonfort y Juan Álvarez, con motivo de la revolución de Ayutla y la preparación de la Constitución de 1857, pacto finalmente roto por Comonfort, una vez jurada la Constitución de 1857, al adherirse al Plan de Tacubaya,[32] y dar un golpe de Estado que, finalmente, para mantener la constitucionalidad, lleva a la presidencia a Benito Juárez.

Los dos críticos más agudos de la Constitución de 1857 fueron Justo Sierra y Emilio Rabasa, ambos colaboradores de Porfirio Díaz, quienes vieron en Díaz al "líder que le daría al país el orden y la estabilidad que tanto necesitaban".[33] Las propuestas de ambos a favor de un ejecutivo fortalecido fueron escuchadas por los

---

[28] El publicista argentino Bartolomé Mitre, escribe Gargarella, veía en toda América Latina la prevalencia de tres grandes facciones políticas: liberal, conservadora y radical.

[29] *Op. cit.*, p. 43.

[30] De unas y otras fue partidario Lucas Alamán, a efecto de lograr un ejecutivo fuerte frente al "poder desproporcionado de los congresos".

[31] Quien tuvo intercambio epistolar con Simón Bolívar y otros líderes políticos, según da cuenta Gargarella.

[32] De 17 y 19 de diciembre de 1857.

[33] *Ibidem*, p. 188.

constituyentes de 1916-1917 y surge así lo que Jorge Carpizo habría de denominar *el presidencialismo mexicano*.[34]

En suma, hay dos modelos de democracia y constitucionalismo en América Latina durante el siglo XIX, que definen la continuidad y la ruptura. Gargarella los resume de la siguiente manera: derechos políticos limitados-derechos civiles amplísimos, derechos políticos expandidos-derechos de propiedad limitados. Al inicio del siglo XX, la crisis del modelo constitucional poscolonial estará definida por la pugna entre positivismo y revolución. En México, la derrota del antiguo régimen y la lucha revolucionaria culminarán con la nueva Constitución y su propia evolución.

En el constitucionalismo contemporáneo encontramos como formas de Estado la república y la monarquía parlamentaria, como en su momento lo afirmó Maquiavelo,[35] así como el Estado unitario y la República federal en los diferentes tipos, que entraña el modelo de la democracia liberal;[36] en tanto que como formas de gobierno, el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo.[37]

Por cuanto a la organización del poder en este nuevo periodo constitucional latinoamericano y mexicano, Jorge Carpizo formula una "Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano",[38] tipología que contempla desde tres ángulos o perspectivas: la de la norma constitucional, la de la realidad constitucional, y la de la interacción de la norma con la realidad constitucional. Desde la primera perspectiva distingue cinco tipos de presidencialismo: puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado. Desde la segunda: hegemónico, equilibrado y débil. Desde la tercera, el presidencialismo parlamentarizado puede ser hegemónico o débil, en tanto que los otros presidencialismos —puro, predominante, atemperado con matices parlamentarios— pueden ser en la realidad presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil.

Concluyo este acápite con una referencia a la obra de Pedro Salazar Ugarte sobre *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*,[39] a efecto de identificar los desafíos que encuentran la democracia mexicana y el constitucionalismo mexicano, que no son distintos de los que ocurren en otras partes del constitucionalismo democrático contemporáneo. La tensión general entre el constitucionalismo y la democracia, el autor la identifica de las siguientes formas: entre el contenido de las decisiones y la forma en las que son adoptadas; entre el principio de la supremacía (y la consiguiente rigidez) constitucional y los poderes legislativo y de reforma constitucional; entre los órganos representativos democráticos y los jueces constitucionales. Ante dichas tensiones, el péndulo puede inclinarse hacia la Constitución o hacia la democracia. Cuando el péndulo se inclina hacia la Constitución, el autor encuentra al constitucionalismo fuerte ante la tensión entre el conjunto de los derechos fundamentales y

---

34 *Cfr*. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

35 *Cfr*. Maquiavelo, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1985.

36 *Cfr*. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*.

37 *Cfr*. Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 97 y ss.

38 Publicado en: *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, pp. 3 y ss.

39 Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

el ideal de la autonomía política, así como ante la tensión entre el contenido de las decisiones y la forma en que son adoptadas, o bien, entre los principios de supremacía y rigidez y los poderes democráticos, así como entre los jueces constitucionales y los órganos representativos democráticos.

Cuando el péndulo se inclina hacia la democracia, los defensores de la democracia enfrentan la tensión entre el principio de autonomía política y el conjunto de derechos fundamentales; también entre el contenido de las decisiones y la forma en que son adoptadas; igualmente entre los principios de supremacía y rigidez y los poderes democráticos; de la misma forma que entre los jueces constitucionales y los órganos representativos democráticos.

En búsqueda del equilibrio, el autor propone ante la primera tensión: la justificación de algunos derechos como límites a la autonomía política; ante la segunda: la pertinencia de distinguir entre las dos fuentes de legitimidad de las decisiones; ante la tercera, la rigidez moderada de la Constitución; ante la cuarta, un control jurisdiccional de constitucionalidad moderado.

La viabilidad de estos equilibrios fue sorprendida por la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad en el expediente varios 912/2010 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis de 293/2011 y los criterios jurisprudenciales que de dichos asuntos se han derivado.

IV. Cambios constitucionales relevantes

En el estudio académico realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM a partir del cual se propone un texto reordenado y consolidado de la Constitución vigente con sus reformas[40] —aunque sin entrar al estudio específico de cada una— se destacan las siguientes materias que de manera importante, en opinión de los autores, han sido reformadas: Control de la constitucionalidad de las leyes; Autonomía de gobierno y administración de los municipios; Sistema electoral y representativo (federal y local); Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección; Derechos y autonomía de los pueblos indígenas; Propiedad y justicia agrarias; Transparencia y acceso a la información pública gubernamental; Sistemas de justicia penal y seguridad pública; Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas; Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas; Independencia, gobierno y carrera judiciales; Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistemas de planeación democrática; Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado.

[40] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico.*

En el libro reciente *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*,[41] los 23 coautores ofrecen una rica diversidad de respuestas a la pregunta ¿qué se está discutiendo en el debate constitucional contemporáneo? Un intento de resumen de las respuestas es el siguiente.

Organización del poder (corrupción, falta de acceso/participación/incidencia de la ciudadanía en lo público; la enorme desigualdad social y falta de acceso efectivo al goce de los derechos, y la concentración del poder en manos de los poderes ejecutivos); la calidad del gobierno democrático; la adecuada armonización entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos; el modelo económico sustentable del Estado constitucional; las regresiones del poder reformador de la Constitución hacia esquemas antidemocráticos; el modelo de seguridad ciudadana ante el terrorismo y nuevos fenómenos de criminalidad; la Constitución del pluralismo democrático en un contexto globalizado.

El papel de la Constitución en la construcción de ciudadanía; activismo de los tribunales constitucionales y la eficacia de sus resoluciones; justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; procesos de emancipación social; transparencia y rendición de cuentas; autonomía de los poderes del Estado en relación con la preponderancia del Ejecutivo.

Participación y prerrogativas del Estado en la vida económica; necesidad de incorporación de enfoques interdisciplinarios; mantener o modificar los principios económicos adoptados en la Constitución; análisis constitucional de las políticas regulatorias; incorporación de nuevas categorías y conceptos; desafíos de las agencias regulatorias; nuevo escenario de la división de poderes; defensa de los derechos económicos, sociales y culturales; relevancia de la interpretación de los tribunales constitucionales; modulación constitucional como respuesta a la coyuntura de la agenda económica.

Constitucionalismo *versus* integración económica internacional; recepción interna de las resoluciones de los mecanismos internacionales de solución de controversias; impacto de la reorganización económica mundial; papel del poder judicial en la creación del derecho y la limitación a los derechos de los particulares.

Respuesta a los desafíos planteados por la globalización; establecer parámetros para la fundamentación, reconocimiento y garantía de nuevos derechos; establecer las consecuencias jurídicas de la necesaria dependencia económica para la satisfacción de los derechos; encontrar un método adecuado para la interpretación constitucional; una regulación jurídica completa para las exigencias de transparencia y acceso a la información pública; ubicación del derecho internacional en el sistema de fuentes.

La naturaleza y función de la Constitución; los derechos fundamentales, su delimitación y garantía; democracia; el control del poder y la sanción de los abusos del mismo.

[41] Varios autores, *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Estado-nación como forma de organización social; modelo de división de poderes (funcional y territorial); órganos jurisdiccionales y eficacia en la protección de los derechos humanos; desigualdad y desconfianza en la democracia.

Personalización de la política; verticalización de los sistemas institucionales; centralidad de los derechos humanos; diálogo entre las cortes; bipolarización del poder entre Ejecutivo y Judicial; desestructuración del sistema de las fuentes del derecho.

Factores que determinan qué se discute a nivel constitucional en cada país; temas en los que parecen converger, al menos en el mundo occidental; temas importantes para América Latina; temas importantes para México.

Constitucionalismo en diferentes niveles; legitimación del autoritarismo a través de la Constitución; tensión entre democracia y Constitución.

Migraciones transnacionales de los derechos humanos; recepción jurídica de miradas despatologizadoras (salud mental, derechos del paciente, identidad de género, muerte digna, aborto, entre otras cuestiones); nuevos derechos, nuevos sujetos de derechos; reconocimiento de derechos de grupos en situación de desventaja; empoderamiento de los movimientos sociales; efectivización de los derechos ya reconocidos (pueblos indígenas, mujeres, niños). Hasta aquí la síntesis de las propuestas de dichos autores.

El Pacto por México,[42] suscrito al inicio del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto por el Ejecutivo Federal con los tres partidos políticos que habían recibido mayor votación en la contienda electoral de 2012, estableció los siguientes acuerdos: 1) Acuerdos para una Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Acuerdos para el Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 3) Acuerdos para la Seguridad y la Justicia; 4) Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; 5) Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática. Sin duda alguna que el conjunto de reformas constitucionales y legales, así como la expedición de nuevos ordenamientos legales, constituyen una cantidad de cambios constitucionales sin precedentes en la historia de México y de las demás naciones democráticas. La negociación, concertación y acuerdos políticos que materializan los compromisos adoptados en el Pacto por México, por su carácter refundacional, al actualizar numerosas decisiones políticas fundamentales, tardarán en ser instrumentados y fructificar, pero también en ser reconocidos en su dimensión histórica.

Una manera más de apreciar el cambio constitucional puede ser adoptar los temas a partir de los cuales una obra clásica, el *Derecho constitucional mexicano* de Felipe Tena Ramírez,[43] analiza el contenido de nuestro derecho constitucional: forma de gobierno (República, democracia, representación); forma de gobierno (sistema federal); estados; municipio; por cuanto a los poderes federales: división de poderes, relación entre sí de los poderes federales, organización y funcionamiento del poder legislativo, del ejecutivo y del judicial, amparo y responsabilidades de los funcionarios públicos.

---

42 *Pacto por México.org*.

43 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

V. Reflexiones y conclusiones

Si bien es cierto que la forma republicana de gobierno no ha cambiado, la distribución de competencias al interior de nuestro sistema federal está en constante innovación, cuyas modificaciones no necesariamente han sido en un solo sentido, centralizador o descentralizador, sino más bien oscilantes en función de las circunstancias. La colaboración y coordinación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal se ha mantenido a través de una modalidad legislativa desde la introducción de leyes generales,[44] y actualmente con leyes nacionales.[45] En el caso de los municipios, las reformas de 1983[46] y 1999[47] les han asignado atribuciones exclusivas, formas de organización inter-municipal y de colaboración con los otros poderes y órdenes de gobierno, así como mayores recursos que, desde luego, nunca son suficientes.

La importancia del constitucionalismo local es creciente, no sólo a través de los medios de control constitucional locales, sino por los nuevos derechos que es frecuente que se reconozcan u otorguen. El reto radicará siempre en la respuesta oportuna para materializar o garantizar esos derechos.

Como apreciamos con la distribución de recursos y competencias, la democracia no se circunscribe al ámbito específico de la representación política o de los sistemas electorales, de los cuales ambos han mostrado un fortalecimiento indiscutible, pero me detengo aquí para resaltar, por ejemplo, la ampliación de la base electoral con el derecho de voto de las mujeres,[48] la reducción de la edad para votar o la reducción de la edad para ocupar cargos de representación popular.[49] Por cuanto a los sistemas electorales, de un modelo de organización descentralizado y de alguna manera también desorganizado, se pasó a la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral,[50] la Comisión Federal Electoral,[51] el Instituto Federal Electoral,[52] en sus diferentes etapas, hasta llegar al actual Instituto Nacional Electoral.[53] Además, se pasó de un sistema electoral exclusivamente de mayoría relativa a uno mixto

---

[44] La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), de 6 de febrero de 1976 fue la base para expedir la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el DOF de 26 de mayo de 1976.

[45] Es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF de 5 de marzo de 2014) o de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF de 29 de diciembre de 2014).

[46] DOF de 3 de febrero de 1983.

[47] DOF de 23 de diciembre de 1999.

[48] DOF de 17 de octubre de 1953.

[49] DOF de 22 de diciembre de 1969.

[50] Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1946.

[51] Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951.

[52] Reformas constitucionales publicadas en el DOF de 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993, 19 de abril de 1994, 22 de agosto de 1996 y 13 de noviembre de 2007.

[53] DOF de 10 de febrero de 2014.

con dominante mayoritario en la elección de los diputados,[54] y un sistema mixto más complejo para la elección de senadores.[55]

En el caso de la justicia electoral, la solución de controversias transitó de los colegios electorales de las Cámaras a un sistema mixto, político y jurisdiccional, integrado por los colegios electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral;[56] más tarde, todavía mixto, con el Tribunal Federal Electoral,[57] para finalmente desaparecer los colegios electorales y establecer medios de control constitucional electoral judicial, a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.[58] De ahí hemos pasado al control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en la materia electoral, al igual que en todas las demás.[59]

A la división de poderes clásica se ha agregado gradualmente un número, cada vez creciente, de órganos constitucionales autónomos,[60] con atribuciones exclusivas. Es una expresión del pluralismo político y una respuesta al presidencialismo. El desafío es la eficacia y eficiencia del funcionamiento del gobierno en su conjunto; por cuanto al orden, éste está asegurado por los medios de control constitucional que preservan la escrupulosa observancia de las atribuciones que a cada poder y órgano corresponden.

El artículo 73 constitucional ha sido uno de los instrumentos para el fortalecimiento del Poder Legislativo Federal —aunque también del Ejecutivo federal—, pero no el único, porque siempre es importante destacar el desarrollo de la Auditoría Superior de la Federación,[61] y de sus equivalentes en los congresos locales.

El juicio de amparo forma parte de una tradición nacional de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública que arranca desde el Supremo Poder Conservador de 1836, la Constitución de Yucatán de 1840, el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y la Constitución vigente. En la centuria anterior su transformación estuvo más bien señalada por aspectos organizacionales del Poder Judicial de la Federación respecto de la impartición de justicia en esta materia. Su ampliación en realidad se produce hasta el siglo XXI con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, consecuentemente el bloque y el parámetro de constitucionalidad,[62] así como con la sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco *vs*. México[63] y los criterios jurisprudenciales ya comentados, que nos han traído al control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

---

54 DOF de 6 de diciembre de 1977.

55 DOF de 3 de septiembre de 1993.

56 DOF de 15 de diciembre de 1986.

57 DOF de 6 de abril de 1990 y de 3 de septiembre de 1993.

58 DOF de 22 de agosto de 1996.

59 DOF de 10 de junio de 2011 y resolución del expediente varios 912/2010.

60 El primero de ellos fue el Banco de México (DOF de 20 de agosto de 1993).

61 DOF de 30 de julio de 1999, 7 de mayo de 2008, 26 y 27 de mayo de 2015.

62 *Cfr*. Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2014.

63 Un extracto de la sentencia aparece publicado en el DOF de 9 de febrero de 2015.

La inclusión de la denominación servidores públicos,[64] en lugar de funcionarios públicos, así como la regulación puntual de sus responsabilidades, significó en su momento una nueva concepción de la titularidad de los órganos formales de poder del Estado. Ya en la centuria presente, el Sistema Nacional Anticorrupción[65] incluye una gama muy amplia de obligaciones constitucionales en materias que van desde la contabilidad pública hasta la justicia administrativa y la fiscalía anticorrupción, que dan cuenta de una permanente actividad para asegurar no sólo el cumplimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes y niveles de gobierno, sino también transparencia y rendición de cuentas.

Más allá de los temas de estudio abordados por Felipe Tena Ramírez, es importante destacar los nuevos temas que fueron apareciendo en el texto constitucional en las últimas décadas del siglo anterior y los años que van del presente. Es el caso, señalado ya en el estudio académico previamente citado —y que ahora relaciono con los decretos de reforma constitucional correspondientes—, de los derechos fundamentales, tanto individuales como sociales,[66] y sus medios de protección:[67] Derechos y autonomía de los pueblos indígenas;[68] Propiedad y justicia agrarias;[69] Transparencia y acceso a la información pública gubernamental;[70] Sistemas de justicia penal y seguridad pública;[71] Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas;[72] Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas;[73] Independencia, gobierno y carrera judiciales;[74] Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistemas de planeación democrática;[75] Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado.[76]

---

64 DOF de 28 de diciembre de 1982.

65 DOF de 27 de mayo de 2015.

66 Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1974 (igualdad ante la ley del varón y la mujer), 18 de marzo de 1980 (derechos de los menores), 3 de febrero de 1983 (protección de la salud), 7 de febrero de 1983 (vivienda digna y decorosa), 28 de enero de 1992 (composición pluricultural de la nación mexicana), 28 de junio de 1999 (medio ambiente adecuado), 7 de abril de 2000 (derechos de niños y niñas), 12 de noviembre de 2002 (educación preescolar), 30 de abril de 2009 (acceso a la cultura), 12 de octubre de 2011 (cultura física y deporte) (interés superior de la niñez), 13 de octubre de 2011 (alimentación nutritiva, suficiente y de calidad), 8 de febrero de 2012 (derecho al agua), 9 de febrero de 2012 (educación media superior), 26 de febrero de 2013 (Servicio Profesional Docente), 17 de junio de 2014 (derecho a la identidad), entre otras reformas.

67 Reformas publicadas en el DOF de 6 y 10 de junio de 2011.

68 Reforma publicada en el DOF de 14 de agosto de 2001.

69 Reforma publicada en el DOF de 6 de enero de 1992.

70 Reformas publicadas en el DOF de 6 de diciembre de 1977, 20 de julio de 2007, 13 de noviembre de 2007, 11 de junio de 2013, 7 de febrero de 2014 y 29 de enero de 2016.

71 Reforma publicada en el DOF de 18 de junio de 2008.

72 Reformas publicadas en el DOF de 7 de mayo de 2008 y 27 de mayo de 2015.

73 Reforma publicada en el DOF de 28 de enero de 1992.

74 Reformas publicadas en el DOF de 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999.

75 Reformas publicadas en el DOF de 3 de febrero de 1983, 7 de abril de 2006, 5 de junio de 2013 y 10 de febrero de 2014.

76 Reforma publicada en el DOF de 20 de diciembre de 2013.

En consecuencia, si fuese necesario resumir la evolución del texto de 1917 en sus cien años de vigencia podría decirse que ésta ha sido dominada por dos grandes temas: derechos humanos —incluidos los sociales, desde luego— y sus garantías, y organización de los poderes públicos —con énfasis en el control del poder en los años recientes—. Desde luego que esa evolución ha tenido —para usar la comparación de Gargarella— dos máquinas: la política y la economía; mismas que continuarán con su trabajo en los años futuros.

VI. Bibliografía

Astudillo, César, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2014.

Ávila Ortiz, Raúl *et al.* (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Barrera, Paulina (coord.), Salazar Ugarte, Pedro *et al.* (Revisión y corrección sustantiva), *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1984.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *Reformas constitucionales 2000-2006*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.

———, *Reformas constitucionales 2006-2012*, México, Secretaría de Gobernación, 2012.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Galvarriato Freer, Aurora (coords.), *Antecedentes históricos y Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.

Código Nacional de Procedimientos Penales. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, México, Gallardo Ediciones, 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2016.

Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico (con sus reformas y adiciones hasta el 7 de julio de 2014 y Propuesta de Ley de Desarrollo Constitucional)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2015.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz, 2014.

La Constitución. Análisis rumbo a su centenario. 13 al 15 de abril de 2015. Temas estratégicos del Senado, t. 7, México, Senado de la República, LXII Legislatura, 2015.

LIRA, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe. Precedido de Nicolás Maquiavelo en su Quinto Centenario por Antonio Gómez Robledo de El Colegio Nacional*, México, Porrúa, 1985.

Planes en la Nación Mexicana, Libro Uno: 1808-1830, Libro Cuatro: 1841-1854, Libro Cinco: 1855-1856, Libro Seis: 1857-1910, *Libro Siete: 1910-1920*, México, Cámara de Senadores, LIII Legislatura, 1987.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, México, Porrúa, 1994.

———, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

VÁZQUEZ RAMOS, Homero (coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Cámara de Senadores, LX Legislatura, 2007.

LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ*

A la memoria de Manuel Camacho Solís

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La ciudad ignorada, manipulada y temida*. III. *La sacudida y la necesaria oxigenación de 1987*. IV. *Manuel Camacho Solís y la reforma política del Distrito Federal de 1993*. V. *Continuación del proceso de liberalización: la reforma de 1997*. VI. *La mano presidencial y la constitucionalización de la Ciudad de México*. VII. *Conclusiones. En búsqueda de la democracia constitucional*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México parece cobrar vida en la mitad de 2016. Como si se tratara de un gran fantasma, cuya presencia no ha sido específicamente percibida a lo largo de nuestra historia, no obstante el lugar central que ha ocupado en el desarrollo político y económico del país, los estudios políticos y constitucionales de la Ciudad de México comenzaron en fechas relativamente recientes[1] y por muchos años se vio simplemente como el escenario de grandes acontecimientos y no como una realidad que generó o condicionó fenómenos sociales muy particulares.[2] Más aún, Soledad Loaeza explica que la naturaleza de la entidad como sede de los poderes federales, exenta de una naturaleza política propia, la hicieron ver como un territorio neutral donde todas las fuerzas políticas podían convivir sin que se convirtiera en

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho constitucional del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

1 Si bien esta afirmación habría que moderarla en relación con estudios demográficos, históricos, artísticos, arquitectónicos o urbanísticos de la ciudad.

2 Loaeza, Soledad, "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 1 (177), julio-septiembre, 1995, pp. 99-142.

blanco de su competencia y simultáneamente ser vista como espejo de lo que acontecía en la política nacional.[3]

Por largo tiempo la Ciudad de México fue un espacio privilegiado de participación política, pero predominantemente un tipo de participación política no convencional, que provenía de la sociedad organizada y no de organizaciones políticas, que ha incluido marchas, manifestaciones urbanas, plantones, bloqueos y que, en gran medida, a pesar de su peso e importancia, no es registrada, analizada, a cabalidad, ni tuvo repercusiones en el proceso de democratización de la ciudad. Se trataba de un activismo social al que el Estado mexicano pretendía minimizar pues la ciudad era mejor vista como apéndice de la política nacional. La influencia era de arriba hacia abajo.

Por el contrario, sería hasta después de las sacudidas sociales provocadas por los sismos de 1985 y la lenta democratización del Distrito Federal iniciada en 1987, en que el Distrito Federal cambió su perfil, para ser visto como una entidad política de la mayor importancia y competencia para ejercer formas de participación política convencionales como el voto y la ocupación de espacios de decisión.[4] Como sucede con las reformas constitucionales y legales de mayor trascendencia en México,[5] las diversas reformas que regulan a la capital del país y que fueron dando paso a su liberalización primero y a una inacabada democratización después, se presentaron como cesiones de un gobierno autoritario ante diferentes momentos de enorme presión y demanda social, es decir, como respuestas a crisis de diversa índole.

Desde la primera de esas reformas en 1987 hasta la actualidad, la consolidación democrática del país pasa por el territorio de la capital como un lugar de enorme influencia y peso al ser un espacio de interacciones sociales de muy diversa índole que genera una historia política autónoma, pero que también es ahora la que moldea y presiona a la política nacional. Una influencia recíproca entre la política nacional y la metropolitana.

II. La ciudad ignorada, manipulada y temida

La capital del país sufrió un complejo proceso de definiciones a partir del periodo posrevolucionario que inició en la segunda mitad de la década de 1920. Mientras que fue utilizada como el escenario natural de los gobiernos y el nuevo Estado nacional, al mismo tiempo fue ignorada su identidad autónoma. Fue el más importante escenario de la propia reconstrucción nacional que harían los gobiernos victoriosos de la Revolución, pero totalmente avasallado como espacio político con formas propias de organización. Siguiendo una tradición histórica del siglo XIX, el diseño constitucional del Distrito Federal como sede de los poderes federales se ajustaba de

[3] *Ibidem*, p. 100.

[4] Loaeza, Soledad, *op. cit.*, p. 105, y Delgadillo Rodríguez, Fausto, "La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado", *Estudios políticos*, México, UNAM, Sexta Época, núm. 28, septiembre-diciembre, 2001.

[5] Concha Cantú, Hugo Alejandro, "La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?", en *Derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM-Porrúa-Cámara de Senadores-INE (en prensa), 2016.

manera idónea a esos propósitos, como una estructura subordinada política y legalmente a los propios poderes centrales. Si la reconstrucción política del país pasaba por la asunción de un poder central fuerte y prácticamente ilimitado a pesar de las instituciones establecidas en el texto constitucional, la reconstrucción urbana siguió la misma suerte.

El Distrito Federal era considerado el espacio natural del Presidente, de sus políticas, de sus actos y de sus discursos. Sin embargo, en un principio, en la nueva fórmula constitucional del 17, el gobierno de la ciudad permanecía con una doble naturaleza, pues si bien era sede de los poderes federales, la capital contaba con gobiernos municipales. Esta autonomía no duraría ante las nuevas necesidades de control de los nuevos gobiernos. En abril de 1928, siendo aún presidente Plutarco Elías Calles, el presidente electo, general Álvaro Obregón promovería entre la mayoría de los diputados federales, los cuales le eran adeptos, una reforma constitucional que suprimía los municipios pues la mayoría de los presidentes municipales[6] de la Ciudad de México y sus contornos se oponían a su reelección.[7]

La desaparición del débil gobierno local no sólo obedeció al castigo a los funcionarios capitalinos, sino a una desconfianza generalizada hacia la ciudad, por parte de los que llegaban a ella. La Ciudad de México, en su inmensidad económica, tanto comercial, empresarial e industrial, así como por su particular fuerza social y cultural, se imponía frente a los grupos revolucionarios que venían del interior del país. La idea de despojarla de cualquier vestigio de fuerza propia era vista como el camino para controlarla.

Con la errática reforma que Obregón no llegaría a ver, pues murió asesinado el 17 de julio de 1928 y la declaración de aprobación de las legislaturas locales se hizo en el Congreso el día 30 de agosto.[8] A partir de ese momento la Ciudad de México quedaba total y directamente bajo el poder presidencial.[9]

---

[6] INEGI, *Distrito Federal, División Territorial de 1810 a 1995*, México. Estos eran Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Itztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tacubaya, Mixcoac. Una vez que pasaron a ser delegaciones éstas eran 13: Guadalupe Hidalgo, Azcapozalco, Itztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, así como un Departamento Central de México que incluía a tres municipios más: Tacuba, Tacubaya, Mixcoac.

[7] Loaeza ilustra que la inestabilidad del gobierno municipal en los años veinte fue producto de los conflictos entre el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista y el Partido Laborista Mexicano, los cuales eran reflejo de las luchas entre facciones revolucionarias, Loaeza, *op. cit.*, p. 114. Igualmente, un trabajo detallado de este periodo y sus pugnas es el realizado por Emmerich, Gustavo, "Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910,1928", en Emmerich, Gustavo (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2003*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005, pp. 241-290.

[8] La reforma entraría en vigor el 1o. de enero de 1929.

[9] En el artículo 73, en la fracción VI, se estableció la facultad del Congreso federal para legislar "en todo lo relativo al Distrito Federal" conforme a cinco bases. La primera de éstas no dejaba duda al señalar "el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Madrazo, Jorge y Ríos Estavillo, Juan José, "Distrito Federal", en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 1375-1382.

El nuevo diseño constreñía a la capital a un departamento administrativo, cuya naturaleza jurídica era la de una entidad de la administración pública centralizada[10] y cuya regulación derivaba de las disposiciones constitucionales que dejaban en manos del Congreso federal legislar en los temas de la ciudad, y el poder político recaía en la figura de un Jefe del Departamento del Distrito Federal, coloquialmente conocido como regente, quien era designado y removido libremente por el Presidente de la República como uno más de los muchos titulares de la administración pública centralizada. Los temas políticos y los problemas nacionales tenían especial repercusión en este espacio "espejo" del país, como era la Ciudad de México. La identidad de la capital quedó ignorada y oculta, tanto como factor de negociación y apoyo al partido oficial, como en su lenta pero constante vertiente de lugar de crecimiento de oposición.

Los propios habitantes de la Ciudad de México generaron la costumbre de no inmiscuirse en la política formal, pues al ser ésta la política nacional, el activismo de la población capitalina no tenía mayores efectos en la misma. Además, para los diferentes regímenes, la eventual participación política de los capitalinos no era vista con buenos ojos. Al ser el centro más educado y crítico en el país, la ciudad manifestó en diferentes momentos históricos ser un centro de oposición riesgoso para

[10] La intención que se buscó con esta figura era claramente la de un control político absoluto del espacio de la capital por parte del Presidente ya que la figura del Departamento Administrativo se creó en la Constitución de 1917 en los artículos 90 y 92 como órganos del Poder Ejecutivo cuyas funciones no tenían que ver con actividades políticas, y en cambio eran funciones totalmente administrativas. El diputado Luis Manuel Rojas, Presidente de la segunda comisión del Congreso Constituyente de Querétaro, en la sesión vespertina del martes 16 de enero de 1917, se refería a éstos, "al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico", *Diario de los Debates*, t. II, pp. 477 y 478, citado por Fernández Ruiz, Jorge, "Departamento Administrativo", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 1073.

De esa manera el artículo 90 constitucional establecía: "Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías: de Estado; Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requiera. La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a los secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías". Y el artículo 92: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento administrativo".

el partido oficial. Sucedió con la campaña vasconcelista en 1929,[11] con la campaña almazanista en 1940,[12] con la campaña de Henríquez Guzmán en 1952,[13] y con el Frente Democrático Nacional y su candidato el ex priista Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.[14]

Sin embargo, como explica Loaeza, la ciudad no estaba muerta. Bajo la forma de "movimientos sociales", la ciudadanía aprendió a convivir en este muy politizado escenario que no le pertenecía. De esta manera optó por manifestaciones fuera de las instituciones y organizaciones políticas formales, ocupando espacios y calles, organizando marchas y movimientos de muy distinto tipo y alcance. Entre éstos la autora enumera con acierto las movilizaciones gremiales y estudiantiles de los sesenta, entre las que están los ferrocarrileros, maestros, médicos, hasta llegar en la actualidad a una amplia gama de organizaciones que, como común denominador, descansan en formas colectivas de acción urbana.[15]

Estas formas colectivas se desarrollaron a través de una doble vía. En primer lugar, como grupos de apoyo al partido oficial a partir de la década de los cuarenta, integrados en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), a cambio de distintas prerrogativas que el Partido iba cediéndoles como regularización de tierras ocupadas, licencias de transporte público o taxis, permisos para ambulantaje, o bien gestión de servicios públicos.[16] Una segunda vertiente, desarrollada ampliamente a partir de la década de los sesenta, era la de organizaciones que optaban por mantenerse en oposición al gobierno, ya fuera de bajo perfil como organizaciones vecinales, o gremiales, o bien como agrupaciones que en ciertos momentos hacían uso de fuerza tomando calles y edificios. Muchos de estos grupos

---

[11] En 1929 la capital era el principal espacio de popularidad de Vasconcelos por su actividad como secretario de Educación Pública y su popularidad entre los estudiantes. Sin embargo, el régimen callista operó para acabar con cualquier posibilidad real del candidato: "Los resultados oficiales de la elección no tuvieron ninguna credibilidad, en vista de los hechos de violencia y de que Vasconcelos había sido un candidato muy popular en el Distrito Federal, donde el cómputo oficial le atribuyó menos del 5% de los votos", Loaeza, *op. cit.*, p. 117.

[12] "…la multitud que le dio la bienvenida a la Ciudad de México al candidato Almazán en agosto de 1939, fue descrita por la prensa de la época como 'un río de optimismo', y nuevamente la jornada electoral fue interrumpida por irregularidades, robo de urnas y violencia", *Idem*.

[13] "Aunque la Comisión Nacional Electoral le reconoció a Henríquez el porcentaje más alto que jamás se le había reconocido a ningún candidato de oposición, cerca de 15%, no le atribuyó mayoría en ninguna de las entidades federativas del país, pero nada más en el Distrito Federal la oposición en su conjunto obtuvo 51% y el FPP (Federación de Partidos del Pueblo Mexicano) en particular 28%", Loaeza, *ibidem*, p. 118.

[14] El Frente Democrático Nacional estaba compuesto por los cuatro partidos PARM, PPS, PMS y FCRN. Con números oficiales Cárdenas, como candidato opositor, ganó por primera vez en la historia electoral del país cinco entidades completas, entre las que estuvo el Distrito Federal (Baja California Norte, Estado de México, Michoacán y Morelos). Para mayor profundidad ver a Molinar, J. y Weldon J., "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista mexicana de opinión pública*, UNAM, 2014, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 177-178.

[15] Loaeza, *op. cit.*, p. 109.

[16] Loaeza desarrolla con amplitud esta política de integración social particularmente con asociaciones de colonos y barrios dirigida a captar e integrar a los cuantiosos números de inmigrantes en la ciudad de una forma pragmática de intercambio de bienes y apoyo político, pero que también explica el desordenado crecimiento urbano, *op. cit.*, pp. 121-122.

acabarían ligados, con el paso del tiempo, a algunas fuerzas políticas en su mayoría con los partidos de izquierda.

En la década de los ochenta, era patente el debilitamiento del PRI como el gran gestor de negociaciones con los movimientos urbanos, y frente a una población de más de 14 millones de habitantes en la zona metropolitana. No sólo se habían debilitado las capacidades de proveedor y gestor al partido frente al gobierno por el dramático aumento poblacional, sino que la crisis económica repercutió fatalmente en el crecimiento económico de la capital. Además, la memoria de la represión de los movimientos estudiantiles de los años anteriores había producido una ruptura en los intercambios entre movimientos y gobierno. Adicionalmente las organizaciones gremiales, sustento del partido oficial en la ciudad, ya no era el espacio que ofrecía la mejor estructura ocupacional, pues había sido desplazado por otras formas en el sector de servicios.

III. La sacudida y la necesaria oxigenación de 1987

Aun cuando el descontento capitalino acumulado por la difícil situación del país no tuvo una expresión importante en las elecciones de julio de 1985, los sismos de septiembre sí pusieron al descubierto la incapacidad de las autoridades para enfrentar el desastre, así como la importante red de organizaciones civiles, vecinales, religiosas y gremiales que salieron a la luz de manera mejor organizada que la oficial.

Esta difícil situación para el control y administración de la ciudad, tuvo que ser canalizada hacia una primera reforma política en la ciudad en 1987, como una respuesta preventiva de lo que podía acontecer frente a las elecciones presidenciales de 1988.

Esta reforma constitucional, publicada en agosto de 1987, fue la primera transformación de fondo a la estructura de la capital, la cual liberalizó el modelo existente, es decir, abrió varios de los candados y mecanismos de control y subordinación existentes. No puede decirse que democratizó a la capital pues en realidad el modelo de subordinación a los poderes federales continuó aun con la creación de lo que serían las principales instituciones políticas en la ciudad. El elemento más importante a destacar fue la creación del primer órgano legislativo, si bien acotado, para la capital: la Asamblea de Representantes. Se trataba de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal dotado con facultades limitadas: para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al Distrito Federal, dictarse su reglamento interior, dictar bandos y ordenanzas (reglamentación secundaria), proponer al Ejecutivo Federal la atención de problemas, citar a servidores públicos del gobierno de la ciudad, convocar a consultas públicas y aprobar los nombramientos efectuados por el Jefe de Gobierno de magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Por lo que tocaba al poder ejecutivo de la ciudad, Jefe del Departamento del Distrito Federal, seguía siendo dependiente del Ejecutivo Federal, si bien ahora en el nombramiento o remoción intervenía el Senado de la República.

A pesar de la importancia de este primer paso en la transformación y liberalización de la ciudad, el resultado final de la reforma no fue el esperado ni tampoco se acercó a las expectativas que los partidos de oposición y las organizaciones de la ciudad se habían hecho relativas a la transformación del Distrito en una entidad federativa más, con todo lo que esto implicaba en torno a su autonomía constitucional, sus poderes y los derechos de sus habitantes.[17] La reforma fue aprobada por la mayoría del PRI en el Congreso, lo que causó molestia y una crítica desde el inicio en contra de lo obtenido. Esta situación se vería confirmada tan sólo unos meses después en las elecciones federales de 1988.

Sin embargo, la vida política de la ciudad se transformó. El elemento más importante a destacar de ese momento es que la Asamblea de Representantes comenzó la institucionalización de la competencia política en la ciudad. Su composición, 40 representantes por mayoría y 26 de representación proporcional, abría las puertas a un conjunto de procesos que la capital no había vivido. Los temas de la ciudad contaban ahora con un foro político para ser expuestos y para generar acciones públicas. La participación política era ya una realidad a la cual las fuerzas políticas de inmediato dirigieron sus fuerzas. Mucho de lo que había quedado a la sombra, como movimientos urbanos, ahora podían organizarse por sí mismos o a través de partidos existentes, para ocupar espacios de decisión y representación. La Asamblea no sólo fue el espacio de debates y discusiones entre las diferentes fuerzas, sino que también era ya el órgano que empezaba a exigir cuentas del gobierno de la ciudad. Nunca antes los titulares del Departamento del Distrito Federal, habían tenido la obligación de presentar informes y rendir cuentas a otro poder cuando así se le requería directamente o a través de sus funcionarios.

IV. Manuel Camacho Solís y la reforma política del Distrito Federal de 1993

En 1988, tan sólo un año después de la reforma y el inicio de la vida institucional de la Asamblea de Representantes, el país vivió un difícil proceso electoral. En él no sólo se cuestionó la legitimidad del triunfo del candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari, sino que en el Distrito Federal el resultado fue apabullante, logrando obtener tan sólo el 27.5% de los votos, frente a un 49.22% de la coalición de partidos de oposición que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas.

La situación de la ciudad se convirtió en un problema político para el nuevo Presidente que tenía que gobernar la ciudad, a través de un funcionario designado, siendo que se trataba de un espacio ganado por la oposición. Salinas nombró a su amigo y principal operador político, Manuel Camacho Solís como Jefe del Depar-

[17] Si bien la reforma política de 1977 incluyó en el texto constitucional otorgar a los habitantes del Distrito Federal las figuras de referéndum e iniciativa popular, esta reforma nunca fue reglamentada y por lo tanto aplicada, Madrazo y Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 1379.

tamento del Distrito Federal con la difícil tarea de reconquistar la ciudad y simultáneamente abrir puertas de distensión y diálogo con los partidos de oposición.

En 1991, año de elecciones federales intermedias, el PRI logró recuperar todas las diputaciones de mayoría, así como la senaduría en disputa del Distrito Federal. Una vez logrado este primer objetivo, Camacho Solís inició un proceso de diálogo con las principales fuerzas políticas para llevar a cabo la reforma política de la ciudad.

En abril de 1992, durante su comparecencia anual para presentar su informe de gestión en la Asamblea de Representantes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal anunció un proceso de democratización de la ciudad, para el cual se instalaría en octubre de ese año una "Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal", donde participaron el gobierno de la ciudad, los partidos políticos, organizaciones y asociaciones vecinales e instituciones académicas. El resultado final de este proceso fue un "Anteproyecto de reforma y adiciones a la Constitución Política para la reforma política de la Ciudad de México" que se presentó el 22 de junio de 1993.[18]

De esta manera el 25 de octubre de 1993 se aprobó una importante reforma constitucional en el proceso de democratización de la ciudad que contó con el apoyo amplio de los partidos existentes en ese momento. A partir de ella, el artículo 122 se convirtió en la disposición constitucional que regularía al Distrito Federal. Su contenido anterior pasaría al actual artículo 119.

La reforma desapareció al Departamento del Distrito Federal que venía existiendo desde 1928. Ahora el gobierno de la capital quedaría a cargo de los Poderes Federales (y no del Ejecutivo Federal), quienes lo ejercerían por sí y a través de órganos de gobierno del Distrito Federal, democráticos y representativos, que serían la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La reforma de 1993 abría las puertas a numerosos cambios, si bien establecía una ruta progresiva para hacerlo. Ahí estaba la habilidad y estrategia política de Camacho Solís,[19] al comprometerse a llevar a cabo cambios, pero de manera en que éstos se fueran presentando en paralelo con su propio afianzamiento en el poder como Jefe del Departamento del Distrito Federal y eventualmente como aspirante a la candidatura presidencial que sucediera a Salinas de Gortari. Ese punto sería donde la reforma fracasaría pues las expectativas y presiones para el cambio por parte de las fuerzas políticas de la ciudad no esperarían a los tiempos planteados por la misma (siguiendo la estrategia de Camacho), y una nueva reforma en 1996 se adelantaría a las disposiciones pactadas en 1993.

Cabe, sin embargo, subrayar que la estrategia de "concertación" o de negociación previa a los procesos legislativos utilizada por el equipo de Camacho Solís sería el camino, quizá el único, que traería resultados exitosos para las reformas políticas sub-

[18] Delgadillo Rodríguez, *op. cit.*, p. 129; Treviño Abate, Amado, "Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", *Quorum*, 1997, p. 33; o la colaboración de Becerra en Emmerich, Gustavo, *op. cit.*

[19] Los operadores de Manuel Camacho Solís para llevar a cabo la reforma política del Distrito Federal fueron Marcelo Ebrard Casaubón, quien fuera Secretario General de Gobierno del DDF e Ignacio Marván Laborde, quien fue el Coordinador General de la Reforma.

secuentes. Esta estrategia se basó en la existencia de mesas de diálogo y negociación con los principales actores políticos para llegar a acuerdos, los cuales, después, simplemente se suscriben por las representaciones políticas de los mismos partidos. En un país de fuertes tradiciones autoritarias y de disciplinas jerárquicas, sean gubernamentales o partidistas, esta estrategia ha resultado ser la que más se acerca a un espacio de acuerdos democráticos. Los partidos políticos todavía no entran a una dimensión de libertades, diálogo y argumentación, que premie incluso a sus miembros de opiniones disidentes. El elemento más criticable es que estos procesos siguen siendo conducidos por y con la fuerza de los gobiernos en funciones, los cuales siguen contando con influencia desmedida para convencer, persuadir y negociar con todos los actores.

Con la reforma de 1993 el Ejecutivo Federal cedía varias de sus facultades al Jefe del Distrito Federal, el cual a partir de 1997, sería electo por sufragio universal, libre, directo y secreto. El Jefe del Distrito Federal tendría la facultad de nombrar al Procurador de Justicia de la Ciudad (el Presidente podía vetar el nombramiento), también tendría la facultad para formular la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y también la de nombrar, con aprobación de la Asamblea de Representantes, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad.

De acuerdo con el texto de la reforma, la gestión administrativa también sufría cambios importantes pues ahora se creaban Comisiones Metropolitanas las cuales tendrían facultades para decidir en temas que incluyeran diferentes niveles de gobiernos de zonas conurbadas, y se creaban, con sistema de elección directa, Consejos Ciudadanos Delegacionales como órganos de consulta obligatoria para los delegados. Los delegados también tendrían que ser ratificados por la Asamblea de Representantes.

A partir de la reforma, para darle fundamento jurídico a lo mencionado, el Congreso de la Unión quedaba facultado para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, lo que sucedió el 26 de julio de 1994. Se trató del primer ordenamiento propio de la ciudad, el cual tenía una naturaleza específica y única. No se trataba más de una disposición federal regulando uno de sus órganos, ni tampoco un documento constitucional local. El Estatuto era un ordenamiento creado por el Congreso de manera específica para el Distrito Federal, donde se sentaban los acuerdos políticos que habían sido negociados durante meses por las fuerzas políticas.

La reforma impulsada por Camacho Solís contribuiría significativamente al fortalecimiento de los partidos de oposición como elementos centrales en el diálogo y discusión de la reforma política de la ciudad, aunque muchos de los temas ahí contenidos fueran superados por la realidad de manera casi inmediata.

V. Continuación del proceso de liberalización: la reforma de 1997

La llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia de la República en 1994 fue el resultado de diversos acontecimientos accidentados y dramáticos para la conducción

política del país. Zedillo había sido nombrado candidato del PRI a la Presidencia de la República tras el asesinato del candidato priista Luis Donaldo Colosio en marzo y el levantamiento indígena en Chiapas en enero, mes en que entraba en vigor el nuevo Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.[20]

Para lograr un proceso electoral estable en medio de la crisis política, el gobierno de la República pactó con todos los partidos de oposición una importante reforma político-electoral en 1994 a través de la cual se ciudadanizaba el órgano encargado de organizar las elecciones federales, pero, sobre todo, se pactaba con las distintas fuerzas políticas llevar a cabo una reforma política profunda y definitiva como compromiso del nuevo gobierno, que se firmaría como Acuerdo Político Nacional para llevar a cabo la reforma del Estado. La reforma política del Distrito Federal formaría parte de estas mesas de discusión, que finalmente, después de muchos meses de discusión y negociación, se materializarían en un Proyecto de Reforma Constitucional en Materia Electoral y del Distrito Federal, firmado por el gobierno federal, el PRI, el PAN, el PRD y el PT.[21]

La reforma de 1996 dio un paso definitivo en la apertura o liberalización del Distrito Federal. Sin llegar a la plena democratización del mismo, lo que hubiera significado romper toda vinculación de dependencia o subordinación política con los poderes federales y dar plena autonomía a los capitalinos para que desarrollaran su marco gubernativo y jurídico (lo que no necesariamente significaría dejar de ser la sede de los poderes federales) de conformidad con los lineamientos y principios generales de la Constitución política, la reforma de 1996 avanzó en esa ruta. Fue una reforma que consolidó el espacio de la capital como un lugar político con dinámica específica y con vías para la participación política aunque ésta fuera limitada.

La reforma cambió la naturaleza del Jefe del Distrito Federal. Ahora, el "Jefe de Gobierno" de la ciudad sería electo por sus habitantes terminando con la influencia que antes existía por parte del Ejecutivo Federal, aunque ésta se había limitado en la reforma anterior. En caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, la Asamblea sería el órgano encargado de nombrar sustituto.

El principio del sufragio universal, libre y secreto llegaría también para elegir a los delegados políticos de la ciudad, a partir de 2000. La facultad de nombramiento hasta entonces la tenía el Ejecutivo local, con aprobación de la Asamblea.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal gozaba ahora de plenas facultades para dirigir la seguridad pública en la ciudad, mientras que anteriormente lo hacía por delegación del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal dejó de tener facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

---

[20] Por si esos acontecimientos no fueran lo suficientemente difíciles, el 28 de septiembre del mismo año, moría asesinado el Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, quien sería el nuevo coordinador parlamentario de la fracción del PRI en la Cámara de Diputados, un político renombrado y cercano al grupo de Salinas de Gortari. Igualmente, en diciembre del mismo año, a tan sólo dos semanas de iniciar la Presidencia de Ernesto Zedillo, se produjo una crisis financiera sólo comparable a la suscitada por la crisis petrolera en 1982.

[21] La Reforma constitucional sería publicada el 22 de agosto de 1996.

La Asamblea, ahora denominada "Asamblea Legislativa del Distrito Federal", contaba con más facultades para legislar básicamente en todo lo relativo a la ciudad, si bien ateniéndose a las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 122 y en el Estatuto de Gobierno, dictado por el Congreso de la Unión. Entre éstas se encontraba el regular las elecciones locales de la ciudad para elegir al Jefe de Gobierno, a los diputados locales de la Asamblea así como a los delegados políticos.

Esta atribución fue muy significativa pues estaba al mismo nivel de las facultades que gozaban los estados de la República. Cabe mencionar que, una vez realizadas las elecciones de 1997, y tras el triunfo del candidato Cuauhtémoc Cárdenas y su partido, el PRD, el cual también ganaría 38 de las 40 curules de mayoría de la Asamblea Legislativa, el Congreso de la Unión realizó modificaciones al Estatuto de Gobierno, fijando una serie de parámetros en temas electorales. Se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal como organismo público autónomo en cuya integración participarían los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, así como el Tribunal Electoral, de naturaleza autónoma y máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Entre las modificaciones al Estatuto se regularon las figuras de iniciativa popular, así como la facultad del Ejecutivo local a realizar un plebiscito.[22]

Después de la reforma de 1997 y hasta 2012 se presentaron un total de 20 iniciativas con propuestas de modificación constitucional relacionadas con el Distrito Federal.[23] De todas estas, estimo interesante analizar una propuesta presentada en 2001 que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por la Cámara de Diputados y finalmente frenada por la Cámara de Senadores.

Esta propuesta puede ser entendida como consecuencia de la alternancia política que se realizó en la Presidencia de la República en las elecciones de 2000, cuando la mayoría perredista de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las bancadas de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados prepararon y aprobaron un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto, creado al calor de la alternancia política, buscaba una modificación integral del artículo 122 constitucional. Este era el resultado de que el gobierno de la ciudad se encontrara en manos del principal partido de izquierda en el país: buscar la autonomía de la Ciudad de México y su plena democratización.

---

[22] Ambas figuras de participación directa (conocidas en la doctrina como de democracia semidirecta), se incluyeron con una serie de limitaciones. En lo que toca a la iniciativa popular, ésta no podría llevarse a cabo en materias tributaria, fiscal, o de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, régimen interno de la Asamblea Legislativa o su Contaduría Mayor de Hacienda, regulación interna de los tribunales, o cualquier otra determinada en otras leyes. El plebiscito que podía organizar el Jefe de Gobierno para consultar a la ciudadanía, estaba exceptuado en las materias tributarias, fiscales, de egresos, régimen interno de la administración pública, actos obligatorios, o bien cualquier otra excepción establecida en otras leyes. Véase Delgadillo Rodríguez, *op. cit.*, pp. 138 y 139.

[23] López Velázquez, Mauricio, "Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF", *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 35-46.

De manera resumida la reforma impulsada en ese año establecía, entre otras:[24] la autonomía del Distrito Federal respecto de su régimen interior, que se materializará con la facultad de la Asamblea Legislativa para crear su Estatuto Constitucional, el cual sustituiría al Estatuto de Gobierno creado por el Congreso de la Unión. Esta norma requeriría una mayoría calificada y no podría imponer obligaciones a los poderes federales; el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los órganos locales con la participación de poderes federales en aquellos casos en que la Constitución expresamente facultaba al Congreso de la Unión para hacerlo, de acuerdo con el principio residual de competencias aplicable a todas las entidades federativas establecido en el artículo 124. Asimismo, se mantenía la facultad del Congreso para legislar sobre las atribuciones del Ejecutivo Federal respecto al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, quien autorizaría el nombramiento que le propusiera el Jefe de Gobierno para el titular de la materia en la ciudad. La Asamblea podría crear cuerpos de seguridad pública en las delegaciones políticas. En casos de emergencia, desastres o contingencias graves, el Ejecutivo podría dictar a las autoridades del Distrito Federal las medidas para hacer frentes a las mismas. En cuanto al Procurador de Justicia, la propuesta establecía que éste sería nombrado por el Jefe de Gobierno y ratificado por la Asamblea Legislativa. Por primera vez, la Asamblea estaría autorizada en materia de endeudamiento, y el Ejecutivo local participaría en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participando en los fondos de aportaciones federales.

Este proyecto corrió con la misma suerte que el resto de las iniciativas que buscaban modificar la naturaleza del Distrito Federal.

VI. La mano presidencial y la constitucionalización de la Ciudad de México

Como parte de un amplio y muy ambicioso plan de reformas estructurales del Estado, el gobierno electo encabezado por Enrique Peña Nieto, convocó a los tres principales partidos políticos nacionales a firmar junto con el gobierno federal una agenda de reformas y acciones derivadas, conocida como el "Pacto por México".[25] En esta amplia agenda el gobierno puso sobre la mesa sus prioridades de políticas públicas a impulsar y abrió la negociación con las propuestas de los partidos. A partir de ahí el gobierno estableció una serie de compromisos para llevar a cabo las reformas constitucionales, legislativas y todas las acciones necesarias para su implementación.[26] El

[24] Para un recuento detallado de todas las partes de esta propuesta de reforma, véase Álvarez Arredondo, Ricardo, "Reforma política del Distrito Federal", *Libro blanco de la reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002, pp. 156-162.

[25] El *Pacto por México* sería firmado al día siguiente de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec.

[26] En ese sentido es necesario ver los compromisos gubernamentales derivados del "Pacto por México", *http://www.redpolitica.mx/contenido/los-compromisos-del-pacto-por-mexico.*

Pacto peñista volvía a utilizar la estrategia camachista de los noventa: la negociación privada con las fuerzas políticas, para allanar el camino de los acuerdos públicos, mediante la disciplina partidista.

En este ambicioso plan-maestro de lo que serían las prioridades de los principales actores políticos, nuevamente la reforma política del Distrito Federal encontró su lugar. El tema fue puesto como una prioridad del PRD, el cual, a cambio de ver satisfecha su vieja demanda respecto a la capital, estuvo dispuesto a avanzar en otros temas de difícil convergencia como la reforma educativa, energética, telecomunicaciones, o reformas fiscales. A final de cuentas los gobiernos perredistas continuaban gobernando a la capital, encontraban en esta reforma un espacio de enorme atractivo político para fortalecer su legitimidad frente a los habitantes de la misma.

Como describe con puntualidad López Velázquez, el numeral 5.4, del compromiso 91, del total de 95 que integran el Pacto por México, estableció instalar una mesa nacional que abordaría los siguientes cinco temas principales: el nombre oficial de Ciudad de México que es la capital de la República; dotar de una Constitución propia al Distrito Federal; revisar las facultades del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa; impulsar la elección de gobiernos colegiados con representación plural en el nivel de gobierno delegacional o equivalente y, finalmente, definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.[27]

De esta manera, la reforma política de la ciudad, que finalmente le otorga su estatus de entidad federativa, con su propia Constitución, y cambia la denominación de Distrito Federal a Ciudad de México, se elaboró y aprobó con increíble velocidad, como si la rigidez constitucional no existiera,[28] al igual que sucedió con las otras importantes reformas de fondo de la Constitución, llamadas por el régimen como las "reformas estructurales".[29] La reforma política de la Ciudad de México fue aprobada el 29 de enero de 2016.

Es paradójico que la reforma que tiene como objetivo democratizar a la Ciudad de México se haya podido concretar por la voluntad presidencial, no sólo por ser una iniciativa del Presidente de la República, sino por la manera en que, haciendo uso de sus incomparables instrumentos de negociación política, la reforma fue aprobada sin mayores obstáculos. Esta situación dibuja la existencia de un sistema presidencialista donde los controles y límites legales acaban doblegándose.

La reforma política de 2016 es el proceso más profundo de democratización del Distrito Federal, pero no es un proceso bien elaborado. Define una serie de parámetros en el artículo 122 constitucional, y estableció en los artículos transitorios de la propia reforma, la vía para que se convocara a una elección para elegir a un número de miembros de lo que será la primera Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual, una vez instalada el 15 de septiembre de 2016, deberá "…aprobar

[27] López Velázquez, *op. cit.*, p. 43.

[28] Específicamente este proceso de superposición del "Pacto por México" sobre los procesos constitucionales creados para dar estabilidad a la norma constitucional los analizo en Concha Cantú, *op. cit.*, pp. 18-25.

[29] Véase la publicidad a este respecto que hace la Presidencia de la República en *http://reformas.gob.mx/*.

la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes".[30]

La nueva reforma en curso de la ciudad contiene claroscuros muy marcados. Si bien es cierto que la regulación de la ciudad era y es perfectible, y existen múltiples espacios que tienen claras necesidades de mejorar en su diseño y regulación, sobre todo teniendo en mente la consolidación democrática de la ciudad, los derechos de sus habitantes o los colosales problemas en su calidad de megalópolis, estos cambios no deberían hacerse a cualquier costo, con un procedimiento manipulado por el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, pues los resultados finales pueden generar frustración ante expectativas incumplidas, y acentuar más los retos, ya de por sí muy difíciles, de gobernabilidad de la capital del país.

Expondré de manera breve, primero, una descripción del contenido de la nueva reforma de la Ciudad de México, para, en segundo lugar, analizar los problemas constitucionales que acarrea y finalizar exponiendo las ventanas de oportunidad que a mi juicio se presentan.

1. *Descripción básica del contenido de la reforma constitucional. El artículo 122*

Dos son los aspectos fundamentales, de entrada, a la reforma política aprobada el año en curso. El primero de ellos es el cambio de denominación, que concluye una vieja disputa a partir de inconsistencias en las referencias constitucionales, sobre la identidad de la Ciudad de México con el Distrito Federal que incluso llegó a plantearse en términos doctrinarios, relativos a la terminología, pero también los alcances de cada denominación y su adecuada reglamentación.[31] A partir de 2016, desaparece la figura del Distrito Federal, y se consolida la de Ciudad de México como entidad federativa, con una naturaleza jurídica particular por ser la sede de los poderes federales (artículo 44).

Es ahí donde encontramos el segundo elemento, al reconocer que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa (artículo 122). La autonomía se materializa al contar con una Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a todo lo dispuesto por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para claridad de aquí en adelante CPEUM).

La reforma inmediatamente pasó a regular los parámetros generales que tendrán los órganos de gobierno de la ciudad; la Legislatura de la Ciudad de México, formada por los integrantes que la Constitución de la ciudad determine, susti-

[30] Artículo séptimo transitorio, fracción VIII, letra F, en su segundo párrafo, del Decreto por el que se promulga en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma política de la Ciudad de México, el 29 de enero de 2016.

[31] Hurtado, Javier y Arellanos Ríos, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. En esta obra el autor hace una propuesta de estatuto político y diseño constitucional para que la Ciudad de México se convierta en una ciudad-Estado.

tuye eventualmente a la Asamblea Legislativa; un Poder Ejecutivo que descansa en el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; un Poder Judicial que descansa en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura así como en los jueces y magistrados que establezca la Constitución local.

La administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal, con la peculiaridad que la hacienda pública y su administración, es decir las finanzas de la ciudad, serán unitarias, bajo la conducción del Jefe de Gobierno.

De acuerdo con el mismo artículo 122 constitucional, en su fracción VI, la división territorial de la ciudad se hará en demarcaciones territoriales, definidas por la Constitución de la ciudad, cuyos gobiernos quedarán en alcaldías, compuestos por un alcalde y concejos cuya integración quedará entre diez y quince miembros. El número, la integración, organización y facultades de estos órganos quedarán también definidos en la Constitución local.

Otro punto relevante es el reconocimiento que la nueva Constitución tendrá que hacer a los órganos constitucionales autónomos que ya existen en la actualidad.

Los poderes federales quedan muy restringidos en cuanto a las facultades que tiene que ver con la ciudad, como son la aprobación que hace la Cámara de Diputados del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

Otro de los cambios contenidos en el artículo 122 de la CPEUM, es el relativo al Tribunal de Justicia Administrativa que sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía (inclusive del Poder Judicial de la ciudad), y con competencia para resolver los conflictos que se presenten entre los particulares y la administración pública capitalina, pudiendo determinar responsabilidades y sanciones tanto a autoridades como a particulares.

Finalmente, vale la pena mencionar que la CPEUM menciona que la Federación, junto con los poderes locales de la ciudad, sus demarcaciones territoriales, así como los estados y municipios de la zona conurbada deberán de constituir y trabajar en un Consejo de Desarrollo Metropolitano al cual le corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

2. *Problemas relevantes de la reforma: autonomía, constitucionalidad dual y vicios en la integración de la Asamblea Constituyente*

La manera de llevar a cabo la reforma constitucional partió de dos ideas: en primer lugar, establecer en el artículo 122 el panorama o diseño general de la nueva entidad y sus componentes, incluyendo en todas las disposiciones la referencia necesaria a la reglamentación que, en los diversos temas, tendrá que hacer la nueva Constitución de la Ciudad de México, pero sin abandonar una serie de principios, reglas y límites en el artículo de la CPEUM. A pesar que el primer enunciado del nuevo artículo 122 constitucional establece que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su or-

ganización política y administrativa, inmediatamente establece que esta autonomía estará a lo dispuesto por la propia Constitución, la que cuenta con un largo artículo constitucional sólo para regular a la Ciudad de México. En ese sentido, en múltiples posibles fórmulas que la nueva Constitución quisiera tener en sus diferentes temas y apartados, esto sólo será posible si la Constitución del país no dice nada al respecto.

Se trata de una autonomía en realidad limitada que genera un segundo problema, de "constitucionalidad dual", pues la Ciudad de México, sus autoridades y sus habitantes tendrán que observar las disposiciones del artículo 122 al igual que aquellas que se establezcan en la nueva Constitución. Si bien algo similar podría alegarse que sucede con los otros estados del país, pues en realidad todos ellos tienen que cumplir con principos generales que la CPEUM establece, particularmente en sus artículos 116 al 121, ningún estado en lo particular, por ejemplo, Querétaro, cuenta con una disposición exclusivamente para establecer sus reglas básicas de ordenación, lo que sí sucede con la nueva Ciudad de México.

La técnica utilizada por el poder reformador fue muy deficiente, pues si se trataba de igualar la condición de la Ciudad de México como entidad federativa, ésta debería de haber quedado simplemente como tal, requerida, al igual que todas las demás entidades a cumplir con las disposiciones del orden local de regulación y en todo caso el artículo 122 únicamente debería de centrarse en temas de coordinación entre autoridades locales y los poderes federales, por seguir siendo la ciudad sede de estos últimos.

Este fenómeno de doble constitucionalidad en realidad generará efectos graves en el funcionamiento normativo y político del sistema, debilitando a la nueva Constitución.

Por lo que toca al funcionamiento normativo, la nueva Constitución en realidad no distará mucho del Estatuto de Gobierno que la precede, pues existirá una norma superior que en definitiva será la que establezca los principios y normas de organización a seguir. Supongamos que la Constitucón de la ciudad establece alguna disposición de manera muy progresista en comparación con el resto de las regulaciones constitucionales del país, por ejemplo, en materia de algún derecho fundamental o de la protección de éste, como podría ser la libertad de las mujeres para decidir en total libertad todo lo relativo a su cuerpo y su sexualidad, conllevando a la posibilidad del aborto en ciertas etapas de la gestación. Si esta norma no va a tono con lo regulado por la Constitucion del país, o no gusta aunque no la contradiga, siempre podrá darse una reforma al artículo 122 para establecer la obligación específica de ajustarse a una restricción en particular.

Esto nos lleva a los efectos políticos de la doble constitucionalidad. Si la composición del gobierno de la ciudad y particularmente de la Legislatura (órgano que tiene la facultad para reformar a la Constitución de la ciudad) tiene un programa o agenda muy diferente al de los grandes partidos en el Congreso o al del gobierno federal, éstos siempre podrán buscar una reforma constitucional general que invalide de inmediato lo incorporado en la Constitución de la ciudad. El ejemplo, como bien se puede advertir, es un escenario muy apegado a la realidad, con una clara ascendencia política en la ciudad por parte de los partidos de izquierda, el PRD y

recientemente el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), frente a una mayoría del PRI y PAN en la mayor parte de las legislaturas de los estados, incluido también el Congreso de la Unión. En este escenario de previsibles votaciones de acuerdo con la disciplina partidista, el principio de rigidez constitucional pareciera no tener mucha efectividad.

Finalmente, en este apartado hay que mencionar que la reforma estableció un procedimiento muy específico para integrar a la Asamblea Constituyente que será la encargada de redactar y aprobar la nueva Constitución de la Ciudad de México. Mientras que la teoría constitucional establece que un poder constituyente debe de reflejar a todas las fuerzas y actores relevantes para una comunidad, en el caso de la reforma política, el gobierno federal, junto con el gobierno en turno de la ciudad y los principales partidos, decidieron adjudicarse dicha representatividad de antemano. De acuerdo con el artículo séptimo transitorio de la reforma, la Asamblea Constituyente se integrará con 100 miembros. De éstos, 40 provienen de órganos ya constituidos: 14 de la Cámara de Senadores, 14 de la Cámara de Diputados, seis electos discrecionalmente por el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad, y seis más por el Ejecutivo Federal.

Los 60 miembros restantes fueron electos por el principio de representación proporcional en las elecciones que el país vivió en julio de este año, que ya incluían la posibilidad de inscribir candidatos independientes. De estos integrantes, los partidos mayoritarios se quedaron con el mayor número de asientos y se los adjudicaron a los nombres que discrecionalmente eligieron, pues la reforma constitucional determinó que estos asientos se cubrirían a través de una elección de representación proporcional, en donde los partidos competirían con listas de nombres predeterminados, los cuales tendrían derecho a ser representantes en la Asamblea Constituyente, de conformidad con el porcentaje de votación obtenido por cada fuerza política. Basta decir que la racionalidad de este tipo de elección para la elección de la primera Asamblea Constituyente de la ciudad es muy discutible, pues la representación proporcional es un método que en México ha sido utilizado como complemento de sistemas mayoritarios para asegurar que los partidos minoritarios también tengan representantes. En el caso de la elección que nos ocupa, el sistema se utilizó para hacer un reparto de posiciones entre los partidos políticos, cerrando la puerta a buscar una competencia directa entre candidatos.

Cabe mencionar que tan sólo un candidato independiente, proveniente del Cuerpo de Bomberos de la Ciudad, logró obtener el mínimo de la votación para ganar un espacio.

3. *Oportunidades de la Reforma*

Dicen los especialistas en el análisis de reformas constitucionales y políticas, que no existen las reformas perfectas, sino tan sólo las reformas posibles, pues un proceso de ajuste a la Constitución o a una ley depende de tantos factores, que siempre el resultado final tiene algo de sorpresivo. De manera tan sólo enunciativa enlisto algunos de los temas donde me parece que el constituyente de la Ciudad de México,

que tendrá que elaborar la nueva Constitución en el último trimestre de 2016, deberá centrar su atención para que ésta verdaderamente pueda contribuir a mejorar el diseño de las instituciones políticas, su organización adminstrativa, los derechos de sus habitantes y sus medios de protección.

Mejores instituciones de gobierno y controles en su funcionamiento. La oportunidad es única para que el diseño de gobierno de la ciudad cuente con mecanismos ágiles y eficientes, cercanos a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas.

Mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y medidas anticorrupción. Ligado al punto anterior, el nuevo esquema de gobierno de la ciudad debe de ser auténticamente democrático y contar con elementos que no sólo abran sus puertas a la participación ciudadana, sino que contengan instrumentos de transparencia y de rendición de cuentas de cada acción y cada actividad llevada a cabo con recursos públicos. La Ciudad de México debe de innovar en materia de lucha en contra de la corrupción y no limitarse simplemente a seguir el modelo recién aprobado a nivel nacional. Este tipo de prácticas las puede lograr a través de mecanismos de control eficaces en la administración central y en los cuerpos delegacionales.

Mejoramiento de las instituciones que tienen como objetivo proveer algún tipo de justicia a la ciudadanía. La justicia es un bien escaso y auténticamente cotidiano, pues se lleva a cabo a través de todo contacto que la autoridad tiene con la ciudadanía y no sólo en el momento en que surge un conflicto. La Ciudad de México debe de ponerse como objetivo el mejorar de manera permanente el trato de la autoridad con su ciudadanía, pues ahí y sólo ahí se puede vislumbrar la consolidación democrática de nuestro país.

Diseño de las alcaldías. Los nuevos órganos de las demarcaciones territoriales deben de transformarse radicalmente, de ser espacios delegacionales de una connotación muy negativa, proveniente de su propia naturaleza como oficinas reflejo del gobierno central de la ciudad, a verdaderos gobiernos democráticos cercanos a la población, sus problemas y demandas. A través de su diseño deben de combinar eficiencia en su desempeño con controles eficaces para evitar todo tipo de abusos y rendir cuentas a la ciudadanía. Las delegaciones son hasta la fecha los lugares donde tradicionalmente ocurre una amplísima gama de abusos, extorsiones y todo tipo de actos de corrupción a través de los permisos de construcción, permisos para el comercio, ambulantaje, transporte público, uso de vía pública, etc. Lo que se requiere es que se trate de oficinas públicas ejemplares, con múltiples mecanismos de participación ciudadana.

Ampliación en los derechos. Si bien las disposiciones en materia de derechos humanos son aplicables para todas las personas del país, también es cierto que las entidades federativas pueden mejorar los mecanismos para proteger el ejercicio de estos derechos, en apego al principio de progresividad. Existe un amplio campo de acción en relación con los derechos de grupos marginados. La Ciudad de México cuenta ya con una tradición de buscar su protección, como el caso de niños, de mujeres, de grupos discriminados por preferencias sexuales, los adultos mayores, por citar los

más significativos. Lo que la Constitución de la ciudad debe de lograr es, no repetir, pero sí avanzar en donde el país no lo ha hecho, cumpliendo cabalmente con los principios universales de los derechos fundamentales.[32]

Ampliación de mecanismos convencionales y no convencionales de participación política. Lo que la nueva Constitución debe de buscar es no sólo ampliar el tipo de mecanismos de participación en los distintos temas y áreas del quehacer público, sino buscar las fórmulas para que verdaderamente sean una opción de la ciudadanía con el establecimiento de requisitos mínimos en su implementación que los conviertan en opciones realistas y plausibles y que vayan desde espacios como las células vecinales, hasta una auténtica participación en órganos de deliberación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas o bien en órganos colegiados de toma de decisiones.

Establecimiento de mecanismos eficaces de coordinación metropolitana. Se requiere hacer del Consejo de Desarrollo Metropolitano que establece el artículo 122, un órgano ejemplar a seguir en el resto de las zonas metropolitanas del país, que implemente políticas modernas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, protección del medio ambiente, preservación del equilibrio ecológico y control de la contaminación, transporte, tránsito y movilidad, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, así como seguridad pública.

Desarrollo económico. Es una realidad ampliamente conocida que la Ciudad de México es el principal centro poblacional, así como financiero, empresarial y en buena medida, de trabajo en el país. La nueva Constitución debe de dedicar una sección a establecer nuevas fórmulas para ligar el desarrollo económico con el abatimiento de la pobreza urbana, un fenómeno creciente que sigue marcando a México como uno de los lugares de mayor desigualdad en el mundo.

VII. Conclusiones. En búsqueda de la democracia constitucional

La reforma constitucional de 2016 para la Ciudad de México llega tarde y llega mal. Tarde, pues la Ciudad de México continúa con su naturaleza ambigua y su polémico camino a una plena democratización, sin que la anunciada constitucionalización sea el camino para lograrla. Mientras que algunas fuerzas y partidos políticos subrayan la importancia que tiene cambiar su naturaleza y estatus constitucional para buscar una mejor estructura de gobierno y un más amplio reconocimiento de los derechos de los capitalinos, los problemas de la ciudad en el ámbito económico, ambiental, de desarrollo urbano y asentamientos humanos, pasando por la pobreza, la deficiente calidad de servicios públicos, la corrupción, la inseguridad y los retos de coordinación como megalópolis, han crecido de manera que hoy parecen inalcanzables.

[32] Salazar Ugarte, Pedro, "¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado Federal?", *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 59-66.

La reforma de la ciudad llega mal, pues los intereses a corto plazo por controlar la ciudad, o bien para utilizarla como plataforma electoral por su fuerza y magnitud en el escenario político nacional, nos plantean hoy la construcción de una Constitución local con vicios en su proceso y con distorsiones en la integración del órgano que la redactará. A la ciudadanía sólo le queda esperar que el grupo de notables elegido a modo por parte del gobierno y de los partidos políticos, tenga las virtudes necesarias para aprovechar esta ocasión histórica.

Existen dos problemas adicionales relacionados con el entendimiento que se tiene de la Constitución de la Ciudad de México. Por una parte, un problema genérico en la configuración del Estado de derecho en México, ya que, de acuerdo con múltiples estudios, la población mexicana entiende y conoce poco qué es y para qué sirve una Constitución.[33] En un país donde el cumplimiento de las normas es un problema serio debido a múltiples factores como son el nivel educativo, la impunidad y la corrupción de la clase gobernante y empresarial, los últimos meses fue posible escuchar todo tipo de ideas de lo que la nueva Constitución debería de contener, propuestas que denotaban un entendimiento muy pobre de la misma. Se habla de la Constitución como si fuera una lista de buenos deseos, o bien como si fuera el lugar para plasmar los programas políticos particulares de organizaciones o partidos. Lo más grave es que muchas de estas voces eran actores en la redacción de la propuesta que el jefe de gobierno hará a la nueva asamblea constituyente. La práctica de los gobiernos presidencialistas mexicanos ha creado esta distorsión de los significados de la norma constitucional, cuando toda idea o política pública que se quiere dotar de importancia y legitimidad es motivo de consagración en el texto constitucional.

Un segundo problema tiene que ver con lo que hoy es la Ciudad de México. Se trata de un fenómeno presente en la realidad internacional, donde las viejas ciudades, con límites y problemas bien definidos, han cedido paso a las megalópolis del presente, y donde los paradigmas políticos y gubernamentales han sido rebasados. En principio, porque las fronteras entre ámbitos y órdenes de gobierno han sido diluidas con problemas comunes como la contaminación atmosférica, los depósitos de basura, la invasión masiva de espacios por grupos con altos niveles de pobreza, el transporte público ilegal, el crimen, por citar tan sólo algunos de los que leemos todos los días. Nuestra Ciudad de México se enfrenta a esta nueva realidad sin que sus habitantes estemos preparados para ella.

VIII. Bibliografía

Álvarez Arredondo, Ricardo, "Reforma política del Distrito Federal", *Libro blanco de la reforma del Estado*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2002.

[33] Véanse los resultados de la primera encuesta nacional de la Constitución en Concha Cantú, Hugo Alejandro *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, así como de la segunda *Encuesta nacional de cultura constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y diseño del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IFE, 2011.

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, "La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?", *Derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM-Porrúa-Cámara de Senadores-INE (en prensa), 2016.

CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

DELGADILLO RODRÍGUEZ, Fausto, "La democratización del Distrito Federal: proceso inacabado", *Estudios políticos*, México, UNAM, Sexta Época, núm. 28, septiembre-diciembre, 2001.

DÍAZ ALFARO, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su 75 aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 197-217.

EMMERICH, Gustavo, "Del municipio libre a la suspensión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928", en EMMERICH, Gustavo (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2003*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal-UAM, 2005.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Departamento administrativo", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

HURTADO, Javier y ARELLANO RÍOS, Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

INEGI, *Distrito Federal, División territorial de 1810 a 1995*. México, INEGI, 1996.

KANDELL, Jonathan, *La capital. La historia de la Ciudad de México*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1990.

LOAEZA, Soledad, "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XLV, núm. 1 (177), julio-septiembre, 1995, pp. 99-142.

LÓPEZ VELÁZQUEZ, Mauricio, "Esfuerzos precedentes: intentos fallidos para una Constitución en el DF", *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 35-46.

MACOUZET, Agustín, "La reforma política del Distrito Federal. Límites y posibilidades", *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, vol. 4, núm. 10, enero-marzo, 1998, pp. 125-131.

MADRAZO, Jorge y RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Distrito Federal", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

MOLINAR, Juan y WELDON, Jeffrey, "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista mexicana de opinión pública*, México, UNAM, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 165-191.

PASCOE RIPPEY, Andrés, "Historia y transformaciones de las delegaciones políticas en el Distrito Federal", *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, vol. 4, núm. 10, enero-marzo, 1998, pp. 117-124.

SALAZAR UGARTE, Pedro, "¿Cómo constitucionalizar los derechos humanos en la capital de un Estado Federal?", *Configuraciones*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, núm. 41, mayo-agosto, 2016, pp. 59-66.

TREVIÑO ABATE, Amado, "Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", *Quorum*, 1997, pp. 31-36.

VALADÉS, Diego y FIX-FIERRO, Héctor, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CEDIR, Senado de la República, Cámara de Diputados, 2016.

VARIOS AUTORES, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal , 2001.

EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA POPULAR EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA*

Arnaldo CÓRDOVA

En el derecho constitucional y en general en todas las ciencias del Estado, se dan, más a menudo de lo deseable, conceptos e ideas que, por sí solos, provocan desacuerdos instantáneos y controversias interminables. La misma idea del Estado entra en esa desafortunada categoría. Pero tal vez no haya otro que concite más polémicas que el concepto moderno de soberanía, yendo desde quienes niegan en absoluto su validez hasta quienes, aceptándola, dan siempre del mismo nociones y definiciones que nunca se parecen a las que todos los demás proponen. Por ello, resulta necesario analizar con toda exactitud los términos en los que nuestra carta magna instituye el concepto de soberanía en su artículo 39 y atenernos, de una vez por todas, a ellos. Dice esta cláusula fundamental y fundadora de nuestro pacto político nacional: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Como resulta evidente, este artículo instituye como su fundamento esencial y originario la soberanía nacional, de la que es único titular el pueblo y, en virtud de él, el propio pueblo decide el régimen político que decide darse. El que el artículo hable de "soberanía nacional" y no de "soberanía popular" es sólo una cuestión de términos, porque todos nuestros congresos constituyentes vieron siempre al pueblo como el verdadero titular de la soberanía. Para nuestros constituyentes del 57 no había diferencia entre la nación y el pueblo, y simplemente pensaron que la nación era el pueblo organizado políticamente. Decidir organizar a la sociedad mexicana en una nación es el fruto directo del ejercicio de la soberanía, el primer acto de soberanía, que es, en esencia, darle una Constitución. "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", dice el artículo. No hay nada oculto en esa frase; soberanía nacional y soberanía popular son la misma cosa. Lo que se desea

* Publicado originalmente en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

denotar es la autoridad del pueblo, incontrovertible, irresistible, inalienable, imprescriptible, exclusiva, intransferible y absoluta, para decidir el destino de su nación, la sociedad organizada políticamente.

Lo que es el pueblo lo deja perfectamente claro el capítulo IV del título primero de la Constitución: son los ciudadanos los que integran el pueblo, el cuerpo político de la nación, y para ser ciudadanos se deben integrar ciertos requisitos. Esos ciudadanos son el pueblo que decide por la nación, y la sociedad de los mexicanos.

Una expresión preclara de la voluntad popular es la decisión en torno a la elección de la forma de gobierno que el pueblo mismo considera instituir para procurar su beneficio y de la nación de la que nace. Ello constituye, lo dice la última cláusula de la redacción del artículo, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de ese gobierno. Aquí hay dos conceptos básicos que deben ser analizados por separado: el derecho inalienable del pueblo a decidir su forma de gobierno y lo que se quiere decir con la expresión "forma de gobierno".

El concepto de derecho inalienable está inscrito en el mismo concepto de soberanía, que es popular. Quiere decir, como el de soberanía, varias cosas: es prerrogativa exclusiva del pueblo decidir cómo organiza a la nación que va regimentar, vale decir, a la sociedad mexicana. Nadie ni nada se puede colocar por encima de ese derecho que sólo a él se atribuye. Es, precisamente, soberano. Por otro lado, nadie ni nada se le puede oponer, al mismo nivel, porque no puede existir ni es concebible otro poder que se le equipare, y es, entonces, irresistible. Por eso también es soberano. Ningún otro individuo o centro de decisión por debajo de él se le puede oponer o competirlo, pues en ese caso ya no sería soberano. Es un derecho inalienable: nadie ni nada puede esperar que el pueblo soberano le ceda ese derecho que es, además, imprescriptible, vale decir, que no tiene término en el tiempo, es eterno.

Cuando nuestra carta magna dice "forma de gobierno" está adoptando la forma tradicional, que nos viene desde Aristóteles, y que, muy genéricamente, divide en tres las formas que puede adoptar la organización política de la sociedad: monarquía, aristocracia y democracia. Aristóteles no usó una expresión que pudiera significar lo que los modernos han entendido como "gobierno", sino otra, *politeia*, que se refiere precisamente a la constitución y organización de la sociedad, y cuando habla de lo que podríamos hoy llamar muy limitadamente "gobierno", usa la expresión derivada *politeuma*, que querría decir, más bien, "regimentación o forma de su *funcionamiento*". La palabra *government*, en inglés, puede significar fácilmente, a la vez, gobierno y Estado. Entre nosotros, gobierno es la función de sólo uno de nuestros tres poderes, el Ejecutivo, no el Estado, que está integrado por todos los poderes federales y locales.

Pero nuestros constituyentes entendieron por forma de gobierno, justamente, la regimentación de la sociedad, o sea, el Estado. Elegir qué forma de gobierno le da a la nación es el contenido de ese derecho inalienable del pueblo a organizarse como Estado. Con mayor razón el pueblo puede decidir cuándo cambia su forma de gobierno o en qué la modifica. Si el pueblo es soberano, se entiende fácilmente, puede decidir lo que quiera, incluso convertir su Estado en una monarquía, siempre y cuando se someta a la voluntad del pueblo, es decir, que sea una monarquía constitucional y democrática; una aristocracia y, peor aún, una oligarquía, no pueden

ser si el pueblo mantiene su soberanía; lo más lógico y consecuente es que su forma de gobierno sea democrática, la que mejor se acomoda al dogma constitucional de la soberanía popular.

En toda su maravillosa brevedad y luminosa síntesis, el artículo 39 nos dice todo lo que es y debe ser nuestro entero régimen constitucional. Examinando el resto del articulado de nuestro gran pacto fundador se puede ver que en muchos aspectos queda muy por detrás del mismo. Lo heredamos, íntegro, de la Constitución de 1857, la que, junto con la Constitución de Apatzingán y la Constitución federalista de 1824 (y más todavía el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1823), forma nuestro documento constitucional más innovador y creativo. Hicieron bien nuestros constituyentes de 1917 en reproducirlo tal cual, sin modificación alguna. Ese artículo es el eje central de nuestra entera constitucionalidad. Nada se entiende en el resto de nuestra carta magna si no se parte de él. Es, por así decirlo, su artículo príncipe. Nada resulta más obviamente criticable si se opone a él. Nada nos muestra las malversaciones y las adulteraciones de que ha sido objeto la Constitución como verlas a la luz del artículo 39. Si se piensa en serio en una auténtica reforma del Estado en México, no puede no partirse de este artículo fundador y hacer coherente todo el texto constitucional con los principios que en él se expresan. El artículo 39 arroja una luz reveladora sobre todo lo que no está bien en el texto constitucional y sobre todo lo que es necesario poner en la misma línea.

Muchos, a través del tiempo, se han solazado en afirmar que todas nuestras instituciones no son otra cosa que malas y a veces buenas copias de todo lo que los europeos o los norteamericanos han inventado, y que es por eso que nuestra Constitución ha sido tan sólo letra muerta en todos o casi todos sus preceptos. Imitar es irrenunciable cuando se viven realidades semejantes, sobre todo cuando se trata de construir un nuevo Estado, prácticamente de la nada y sin haber tenido las experiencias políticas y sociales que otros pueblos, más avanzados que el nuestro, tuvieron. ¿Cuántas veces los modernos no imitaron a los antiguos en la constante búsqueda de soluciones que, muy a menudo, solían medirse con la vara de la sabiduría de la antigüedad? Que hayamos copiado la idea de la soberanía de los revolucionarios franceses y, en realidad, de su gran precursor que fue Rousseau, sería ridículo si no hubiéramos tenido un pueblo y una nación en formación. Las ideas suelen anticiparse a la realidad y adaptarse perfectamente a ella cuando la misma realidad muestra que lo está exigiendo y, a veces, la imitación de las ideas busca anticiparse a la propia realidad.

Nuestra historia constitucional, por lo demás, nos ofrece una sólida tradición soberanista en la que se consagra el credo de los mexicanos en su ser nacional, diverso de los demás pueblos del mundo, independiente y deseoso de ser ante el mundo un pueblo igual a los demás, respetado por los demás y colaborador entusiasta de la convivencia pacífica de todos. Los padres de la patria mexicana —aunque se ha puesto en duda por varios historiadores que conocieran en sus textos a los autores de la Ilustración, en especial a los enciclopedistas y a los *philosophes*— sin duda alguna estaban al tanto de lo que se discutía y se estaba creando en el campo de las ideas en la palestra de la política mundial. Lo notable es cómo, a lo largo de nuestra his-

toria política y constitucional, el tema de la soberanía y, en especial, en su forma de soberanía popular, está en el centro del pensamiento creador que da lugar a los más diversos documentos constitucionales. El padre Hidalgo ya habla de la "valerosa Nación Americana", en su famoso Bando dado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810. En sus "Elementos constitucionales" de agosto de 1811, punto 5o., don Ignacio López de Rayón, todavía haciendo concesión a la Corona española, establece: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano".

En su hermoso documento "Sentimientos de la nación", del 14 de septiembre de 1813, el padre Morelos, ya sin ninguna concesión a la Corona española y mostrando su raigambre ideológica rousseauniana, prescribe, en su punto 5o.: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". La idea de la soberanía popular o de la nación también fue acogida por la Constitución de Cádiz de 1812. Dice su artículo 3o.: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer leyes fundamentales". En las Cortes de Cádiz participó brillantemente don Miguel Ramos Arizpe, quien se significa por ser el padre de la fecunda idea del federalismo. Nada tiene de extraño que en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, debida, como es bien sabido, a su pluma, se establezca, en su artículo 3o.: "La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más". Extraña que esa idea no haya quedado plasmada en la Constitución de 1824. Para ya antes, en 1814, en plena guerra de independencia, podemos apreciar otro de los primeros testimonios del naciente genio constitucional de los mexicanos en la libérrima y muy democrática Constitución de Apatzingán. En su artículo 5o., establece: "...la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".

Habría que esperar hasta la realización del Congreso Constituyente de 1856-1857 para ver otro pronunciamiento tan decidido a favor de la soberanía popular. En el artículo 39 se expresa la idea en los términos exactos en que fue heredada por nuestra Constitución de 1917: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Los porfiristas adoptaron la idea de que la Constitución de 1857 era una utopía ultrademocrática, que por ser tan ajena a nuestra cruda realidad (que lo que necesitaba no era una democracia irrealizable, sino un gobierno de mano dura), había sido, justamente, el elemento que había encaminado al país a la dictadura. Para fortuna del país, remataban, había caído en las manos de una dictadura ilustrada, flexible y tolerable, como la nación mexicana reclamaba

desde los tiempos mismos de la lucha por la independencia. La trágica experiencia del gobierno democrático de Madero pareció desmentirlos y demostrar que nuestro país sí podía ser una nación democrática. El golpe de Estado del usurpador Huerta tuvo consecuencias demoledoras para la democracia en México. Los herederos de Madero no quisieron ya saber nada de la democracia y fijaron su atención bajo las enseñanzas de don Emilio Rabasa (olvidando desde luego que ese ilustre abogado constitucionalista había sido porfiriano), pugnaron por el establecimiento de un Estado con una Presidencia fuerte que condujera al país con mano de hierro, como sugería Rabasa. El Constituyente de 1916-1917 consagró esa idea antidemocrática en todo su articulado. Pero, postulando que era el pueblo mismo en armas, ya triunfante, quien lo decidía, acogió sin problemas la redacción del artículo 39 de la Constitución de 1857, sin cambiarle ni una coma. Y con él, también los otros artículos que le acompañan, el 40 y el 43, amén de otros que tienen que ver con el mismo asunto. Son precisamente esos artículos los que obligan a un análisis más complejo del contenido del artículo 39, porque éste no dice en sí todo lo que significa. Tal y como está redactado, el numeral 39 parece hablarnos de un pueblo único, como un solo cuerpo político, que forma una sola comunidad de ciudadanos, pero desde el momento en que el artículo 40 introduce la idea del federalismo, entonces ya no podemos hablar de un solo pueblo ni mucho menos de un único cuerpo político, pues entonces tenemos que pensar en función de al menos 32 pueblos, de acuerdo con los términos del artículo 43, que establece cuáles son las "partes integrantes de la Federación", y que no son otras que las 32 entidades (las originales y, luego, las que se les fueron agregando) que dieron origen a nuestro Estado nacional, representativo, democrático y federal.

Tenemos que hablar, indefectiblemente, de lo que significa el federalismo en nuestra Constitución política para entender, así, el contenido y el significado pleno del artículo 39. De acuerdo con la idea del federalismo que adopta el artículo 40 ("Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"), sólo caben dos hipótesis de interpretación: una, la Federación crea los estados y, acaso, a sus integrantes, los municipios, tesis que nunca ha sido aceptada por el constitucionalismo mexicano y que las mismas doctrinas jurisprudenciales han repudiado; dos, el pueblo no es único, sino la integración de muchos pueblos, formando sus comunidades políticas, que decidieron fundar la Federación mexicana y, si se extrema la interpretación, en realidad no hay tantas comunidades políticas como estados integrantes, sino más bien, también las comunidades políticas estatales han sido integradas por otras comunidades políticas, que son las que residen en los municipios y que, a su vez, formaron las comunidades políticas de cada uno de los estados. La segunda es, sin lugar a dudas, la interpretación correcta.

Nuestro problema, grave de verdad, es que tampoco ésa, que parece ser la interpretación más adecuada de nuestro texto constitucional, está clara en el pensamiento constitucional mexicano. Ni los tratadistas en la materia ni los grandes

intérpretes judiciales de la Constitución ni, en fin, nuestros grandes abogados han explorado esa veta de interpretación. La razón evidente de ello la hemos expuesto antes: no se piensa que la soberanía sea un tema importante del sistema constitucional de México. Y sin embargo, como hemos intentado demostrarlo, es el principio básico, fundamental y fundador, originario y orientador de todo el sistema político bajo el cual vivimos y tendemos a mejorar. Ninguno ha puesto en duda que el principio de la voluntad popular esté en la base de ese sistema y sea el verdadero legitimador del poder político y de la autoridad del derecho que nos rigen. Es, además, lo que da sustancia y esencia a la supremacía de nuestra carta magna que todos veneran y dan por cierta. Tomemos, pues, en serio ese principio y tratemos de poner las cosas en claro.

Si seguimos la secuela adecuada de la mencionada segunda interpretación posible de los artículos 39, 40 y 43 de nuestro actual texto constitucional, íntimamente interrelacionados, encontraremos que la verdadera cuna de la soberanía popular se da en el municipio, el pueblo reunido en su comunidad originaria. Esto es algo que automáticamente hace recordar la experiencia de Estados Unidos, con sus primeras colonias de inmigrantes que fueron libres de practicar sin ningún obstáculo el poder soberano, nacido de la voluntad de sus primeros integrantes y en las que se encuentra la raíz última del gran Estado federal que luego sería Estados Unidos. Así como las colonias formaron los estados de la Unión, éstos después formaron el Estado federal. Y no se trató de una leyenda ni de un mito colectivo, ni siquiera de la invención de algún teórico delirante. Fue toda historia real, que tuvo que pasar por la durísima prueba de la resistencia al poder colonial de la Corona inglesa y luego de la llamada Revolución de Independencia. Tampoco fue la historia de los hombres libres e iguales que la mitología patriotera de los estadounidenses nos ha querido presentar siempre. Como todas las sociedades políticas modernas, la de Estados Unidos nació como una sociedad dividida en clases y jerarquías sociales, dominadas unas por otras y sometidas unas por otras. Las palabras "*We the people*", con que comienza el texto de la Declaración de Independencia, no quería decir nada como "Nosotros el pueblo", en primer lugar, porque la palabra "pueblo" no existe en lengua inglesa, y, en segundo lugar, porque no denotaba lo que podría denominarse el pueblo, sino "la gente" (o, dicho todavía mejor, con una legítima licencia literaria, "las gentes"), que no eran otra cosa que los grupos oligárquicos que dominaban y se habían impuesto en las diferentes colonias. Para que todos los estadounidenses que hoy son ciudadanos libres e iguales ante la ley lo llegaran a ser, su nación debió recorrer el mismo camino que otros pueblos de la tierra, aunque, para ser justos, tal vez ellos de modo más natural y menos traumático, si bien eso, como siempre sucede, está por verse.

Lo que para los norteamericanos fue historia real, vivida, para nosotros fue una experiencia ajena que nos ayudó a construir nuestro propio pensamiento constitucional y que nuestros padres supieron adaptar originalmente a nuestra atrasada y convulsionada realidad. No fue copia de lo que otros pensaron e hicieron, como a veces se afirmaba; fue la utilización de ello para todo lo que nos pudo servir, y en ese proceso de adaptación de otras experiencias constitucionales y políticas fuimos

creando y recreando nuestro orden político y jurídico, en medio de catástrofes indecibles y calamidades sin cuento, de agresiones extranjeras, cuartelazos y guerras intestinas, desorden interno, disgregación del país y atraso económico, social y cultural de nuestra sociedad. De hecho, lo que debió haber sido simple imitación por falta de vivencias propias, se tradujo en fórmulas sencillas que, a pesar de todo, lograron expresar lo que nuestra realidad iba creando en su desenvolvimiento histórico, y que era muy diferente de lo vivido por otros pueblos más adelantados y de los que nos esforzamos por aprender. Nuestra idea de la soberanía, por ejemplo, y como lo hemos expuesto, tiene más que ver con las necesidades que planteó la lucha por la independencia que con la simple imitación de la idea norteamericana. Nuestro federalismo, como se supo reconocer en su momento, también obedeció a hechos nuestros, a historia nuestra, más que al afán de copiar al extranjero.

Dicho lo anterior, debe reconocerse que en nuestros conceptos de soberanía popular y de federalismo hay una buena dosis de ficción, porque hablan de una realidad que no fue sino sólo en parte, y lo que fue, lo que sucedió, no siempre fue como lo suponemos en nuestros textos constitucionales. Pero hay que reconocer que hay ficciones que cuentan para la propia realidad, porque le dan sentido y ayudan a dirigirla para bien del género humano. La idea del contrato social, aunque se diga que los norteamericanos fueron los que más cerca estuvieron de recrearla históricamente, en el fondo siempre ha sido una ficción creadora que ha servido a maravillas para expresar adecuadamente la idea de una comunidad política, de un pueblo de ciudadanos sin lo cual no es concebible legitimación ninguna del Estado moderno de derecho. Todos podemos convenir en que vulgarizar la política hasta hacerla nada más que el juego de quienes detentan el poder, pervertir la idea de soberanía hasta hacerla nada más que el poder de quienes gobiernan o trivializar el derecho hasta convertirlo en meras fórmulas inanes que sólo legitiman las decisiones arbitrarias de gobernantes y magistrados, es hacer de la Constitución, como lo dijo Lassalle, no más que "una hoja de papel", y entonces no tiene ya caso hablar de política, de Estado, de soberanía popular, de Estado de derecho, de ley ni, por tanto, de Constitución.

Si esta ficción necesaria, que enlaza soberanía popular con federalismo, sigue teniendo sentido para nosotros, entonces, la conclusión es bastante sencilla: el pueblo reunido en sus comunidades originales decide formar una comunidad política superior en cada uno de los estados, y estas comunidades así creadas deciden formar, a su vez, una comunidad política que las unifique a todas y den lugar a la Federación mexicana. Ya a nadie le viene en mente preguntarse si eso corresponde a una realidad histórica, porque no importa absolutamente para nada. Una de las innovaciones teóricas de Rousseau fue considerar que el contrato social no es solamente el acto originario del Estado, sino su reinvención permanente en cada acto que individual o colectivamente sus ciudadanos llevan a cabo. No importa cómo surgió todo, sino cómo se mantiene a cada momento y cómo se legitima sin solución posible de continuidad. En cada acto suyo, el ciudadano está inventando y reinventando el contrato social, como si un instante antes no hubiera existido. Si la expresión "ejercer la soberanía" tiene sentido es, precisamente, éste. Refundar el contrato es

algo que se da permanentemente, en todo momento sucesivo en el tiempo. No basta decir que estuvimos de acuerdo en el principio o que nuestros padres estuvieron de acuerdo allá, cuando se originó todo. El contrato se recrea, y conviene reivindicarlo constantemente, en cada acto que el ciudadano ejecuta, por sí o en compañía de otros o mediante sus representantes. Ejercer la soberanía como si ésta fuera el poder de gobernar, de hacer leyes o de juzgar y decir el derecho, no tiene sentido. Ejercer la soberanía tiene sentido cuando se decide cómo se organiza el poder del Estado, quiénes serán los que ejerzan aquellos poderes, y no más, porque no significa nada más. Decir que el pueblo ejerce la soberanía a través de los poderes del Estado, como reza el artículo 41, es privar de su verdadero sentido al concepto de soberanía popular. Ya Rousseau escribía que el pueblo no puede, por su propia naturaleza, gobernar ni gobernarse a sí mismo. El destino del citado precepto constitucional, si nos mantenemos fieles a los principios constitucionales, será desaparecer. Y aquí vale la pena hacer una aclaración necesaria.

Los poderes federales, como su mismo nombre lo indica, "ejercen el poder" en sus tres modalidades: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no ejercen "soberanía", ni el pueblo ejerce su soberanía a través de esos poderes, en primer lugar, porque esa soberanía es intransferible e inalienable, y, en segundo lugar, porque si la soberanía se ejerce es sólo en el sentido de una toma de decisión, y lo que el pueblo decide, a través de su pacto constitucional, es la creación de esos poderes federales y los principios pactados sobre las facultades de que se les dota para su funcionamiento. El pueblo ejerce su soberanía instituyendo, no gobernando ni haciendo leyes (legislando) y, menos, diciendo el derecho de cada cual (juzgando). La Constitución, así, no es un conjunto de normas como suele vérsela sino de instituciones, ni es un instrumento jurídico, sino un pacto político. Es por eso que el artículo 41, también herencia de nuestros ilustres constituyentes de 1857 y recogido tal cual en nuestra actual carta magna, encierra un contrasentido que exige ser eliminado.

Deliberadamente hemos excluido de nuestro breve análisis el tema de lo que se ha llamado "soberanía exterior", por la sencilla razón, aunque pueda sorprender, de que ese tema tiene más que ver con el poder de la nación y de su Estado que con el concepto de soberanía. Ésta sólo define la idea legitimadora del poder del Estado y, desde luego, supone que otros Estados soberanos la van a respetar, pero eso no depende de ella, sino de muchos otros factores que, a veces, llegan incluso a contradecirla, cuando no a negarla. Por supuesto que la idea de la independencia nacional se funda en el concepto de soberanía, pero, al igual que el poder, es otra cosa y, en el fondo, es lo mismo que el poder, pero ahora confrontado con otros poderes igualmente legítimos o sedicentes tales. Como defensa frente a los poderosos, la soberanía sirve para poco, y es notable el hecho de que los poderosos son los que menos aducen su soberanía para decidir en política internacional. Ellos prefieren hablar de intereses, de zonas de influencia, de cuotas de poder, de deberes y misiones a realizar en el mundo, y la verdad es que nunca de soberanía. Y lo más estupefaciente es que consideran que los demás, los otros poderosos y todos los débiles, deben estar de acuerdo en ello. El respeto que se da entre los Estados no es resultado del concepto de soberanía nacional "exterior" que, como tal, es un contrasentido. Es resultado

del acuerdo y la convivencia entre ellos y los muchos intereses que generan las relaciones internacionales. Pedir al extranjero que respete la soberanía nacional es tanto como pedirle que respete la legitimidad del poder del Estado mexicano, lo que puede suceder, pero más a menudo puede suceder que no lo haga, y todo estará en relación, no con nuestra soberanía nacional, sino con el poder que ostente nuestro Estado soberano (no sólo armado o económico, sino político) y en los marcos del orden internacional y su derecho.

Finalmente, no podemos dejar de hacer mención de otro problema que, sobre todo las fuerzas políticas nacionalistas de México y toda una pléyade de intelectuales progresistas, pero no sólo ellos, han creado con sus interpretaciones del artículo 27 constitucional, dando lugar a una concepción de la soberanía nacional que encierra un sentido, como califica González Uribe, *eulogístico* (como cosa sagrada). La esencia de la soberanía nacional, se pregona, radica en el artículo 27. En él se inscriben los derechos fundamentales de la nación y, por tanto, les parece a sus exponentes, el verdadero sentido que debe darse a la soberanía nacional. Se trata de una evidente mistificación sin sentido alguno. Nuestra soberanía nacional está perfectamente definida en el artículo 39, y no significa otra cosa más de lo que allí se dice, en relación, naturalmente, y como se ha hecho notar, con los artículos 40 y 43. En realidad, el artículo 27 constitucional, que instituye nuestro sistema de relaciones de propiedad, no tiene nada que ver con el concepto de soberanía. Sólo establece una relación de prelación y jerarquización de las formas de propiedad en México y, en especial, la que se refiere a la propiedad nacional, y acota lo que es de todos, vale decir, de la nación, representada por los poderes federales y, en primer término, por el Poder Ejecutivo, y en ningún sentido indica algo que tenga que ver con la soberanía. Sólo delimita lo que son los intereses de la nación frente a los demás intereses, lo que es totalmente otra cosa. Se trata, en realidad, de una división nacional del trabajo y de una justa distribución de la riqueza de la nación, no de señalar el titular de la soberanía, que es el pueblo y no la nación, como reza el artículo 39: la propiedad, en un principio era toda de la nación, y de ella derivó la propiedad privada, pero se conservó la propiedad de la nación para evitar que se diera lo que ocurrió en el porfirismo, que toda la riqueza fuera a parar a manos de unos cuantos; por eso se instituyó, en la letra original del artículo 27, que el Estado y, en realidad, su rama ejecutiva, se hiciera cargo de la porción que se mantiene como propiedad de la nación para regular el desarrollo económico de la propia nación. Desde luego, también este artículo se complementa con otros, en especial, con el 25, el 26 y el 28, para dejar claro el papel que el Estado debe desempeñar en la estrategia nacional de desarrollo económico. Eso no tiene nada que ver, como no sea de manera aleatoria, con el tema de la soberanía, que sigue estando clara en el texto de nuestro artículo 39 constitucional.

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917*

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *La Cámara de Diputados*. II. *La Cámara de Senadores*. III. *Algunas malas ideas que conviene rebatir a propósito de la integración del órgano legislativo.* IV. *Bibliografía.*

Para el análisis de la evolución de la integración del Poder Legislativo en el marco de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, me permito hacer una reconstrucción a partir de cada una de las dos cámaras que la integran.

I. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De acuerdo con el texto original del artículo 52, se establecía que: "Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario".

Como puede observarse, y como ya lo habíamos indicado de manera reiterada, el criterio poblacional para determinar la integración de la cámara baja se mantuvo en el nuevo texto constitucional.

De manera paralela a lo anterior, el artículo 54 original disponía: "La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral", es decir, lo

* Publicado originalmente en Valadés, Diego (coord.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, tomo I.

tocante al sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados era remitido integralmente a la legislación reglamentaria. En realidad la importancia del precepto original era marcar una neta diferencia con las Constituciones precedentes al establecer una elección directa en la cual los electores inmediatamente, sin intermediarios, votaban por alguno de los candidatos a diputado. Como hemos visto, todas las Constituciones decimonónicas, incluida la de 1857, preveían elecciones indirectas de los legisladores, en virtud de las cuales no había un nexo electivo inmediato entre los ciudadanos y sus representantes.

1. *Reforma de 1928*

El 20 de agosto de 1928 se modificó la Constitución para aumentar la base poblacional a partir de la cual se determinaba el número de diputados: un diputado por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil.

Además, se aumentó el número mínimo de diputados por Estado, al fijar en el artículo 52 que "en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos…" legisladores. En el caso de los territorios se siguió manteniendo la disposición de representación de, al menos, un diputado.

2. *Reforma de 1942*

El 30 de diciembre de 1942 nuevamente se incrementó el número de habitantes que servirían de base para elegir a cada diputado al establecerse que se elegiría un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción que pase de setenta y cinco mil.

La base de representación mínima de los estados y territorios se mantuvo intocada, situación que se mantendría hasta la reforma del 8 de octubre de 1974.

3. *Reforma de 1951*

Mediante los cambios al artículo 52 publicados el 11 de junio de 1951 se aumentó de nueva cuenta el criterio del número de habitantes que representa cada diputado propietario: uno por cada ciento sesenta mil habitantes o fracción que pase de ochenta mil.

4. *Reforma de 1960*

Una vez más, el 20 de diciembre de 1960 se revisó la redacción del artículo 52 para aumentar el número hasta un diputado propietario elegido por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de cien mil.

5. *Reforma de 1963*

Hasta antes de la profunda reforma política de 1977 el artículo 54 se modificó en dos ocasiones: la primera vez en 1963 para introducir la figura de los llamados "diputados de partido", que fueron el primer intento de apertura de la representación política en un régimen profundamente autoritario y excluyente que hasta entonces había marginado, prácticamente sin excepción alguna, a los partidos de oposición de los espacios legislativos.[1]

El esquema de diputados de partido permitió que la oposición contara finalmente con pequeñas fracciones parlamentarias a través de un mecanismo ideado específicamente para representar a las minorías que, sin embargo, aseguraba que éstas tuvieran una presencia exigua y, por lo tanto, inocua para la estabilidad y continuación del régimen imperante.

El modelo de sistema de diputados de partido introducido en 1963 consistía esencialmente en lo siguiente:[2]

1. El partido político que hubiera obtenido más del 2.5% de la votación total del país tenía derecho a recibir, por ese hecho, a cinco diputados de entre sus candidatos y a uno más por cada medio punto porcentual arriba de ese porcentaje mencionado, hasta llegar a un máximo de veinte diputados.
2. Condición *sine qua non* para poder participar de la asignación de esos diputados era que el partido de que se tratara no hubiera obtenido el triunfo en veinte distritos electorales o más. En todo caso, si hubiera ganado menos de veinte diputaciones por mayoría, el número de diputados de partido a que tendría derecho era, a lo sumo, el necesario para llegar a un total de veinte; en ningún caso podía tener un número de legisladores mayor a esa cifra.

La asignación de los diputados de partido a que tuviera derecho un partido conforme a las dos reglas anteriores, se haría de entre los candidatos a diputado que hubiera postulado en el estricto orden de votación que cada uno de ellos hubiera recibido.

6. *Reforma de 1972*

El 14 de febrero de 1972 se revisó el texto constitucional para aumentar una vez más el número de pobladores que servía de base para determinar a los legisladores al establecerse que se elegiría un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pase de ciento veinticinco mil.

---

[1] Alonso Lujambio sostiene que, gracias a esa reforma, la Cámara de Diputados "... es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política… [y por ello] la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición" (Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

[2] *Cfr. Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1963, pp. 1 y 2.

Además, en esa misma reforma se cambiaron las reglas de representación en la Cámara de Diputados para flexibilizar las condiciones que en 1963 se habían impuesto a la figura de los diputados de partido. En efecto, con las nuevas reglas se redujo del 2.5% al 1.5% el porcentaje de votación necesario para que un partido político pudiera acceder a ese tipo de representantes. Además, se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de este tipo de diputados a los que un partido podía aspirar. Congruentemente con esto último, también se incrementó el número de victorias en distritos electorales por debajo del cual podía accederse a los diputados de partido que también se ajustaron a la alza para llegar a veinticinco. Se trató de un paso adelante que, no obstante, evidenciaba la insuficiencia de esta figura para representar la creciente pluralidad política del país que, luego de los trágicos sucesos de 1968 y de los primeros años de la década de los setenta, amenazaba con desbordar los pocos y exiguos canales institucionales que había abierto el "régimen de la Revolución" para canalizar las inconformidades políticas y sociales.

7. *Reforma de 1974*

El 8 de octubre de 1974 se modificó el artículo 43 al convertirse los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en entidades federativas, con lo que el artículo 52 también se ve alterado al suprimirse la referencia que se hacía a los territorios en el sentido de que éstos contarían con al menos un diputado propietario en caso de no contar con los mínimos de población que el propio artículo establecía para elegir a un legislador.

8. *Reforma de 1977*

La reforma de 1977 es, sin lugar a dudas, la más profunda y radical modificación de las que hasta entonces había sufrido el artículo 54 constitucional. Las modificaciones de ese año no sólo transformaron diametralmente la cara de la Cámara de Diputados, sino que también acarrearían un importantísimo empuje al exiguo sistema de partidos y desencadenarían una serie de transformaciones que tarde o temprano cambiarían al sistema político mexicano.[3]

En 1977 se pasó de un sistema electoral de mayoría relativa, basado en un factor poblacional,[4] adicionado a partir de 1963 con la mencionada figura de los diputados

[3] José Woldenberg sostiene que el arranque del proceso de transformación política en México arranca con la reforma de 1977 "…porque a partir de entonces se configuró la 'estructura del cambio'… es decir, un proceso que se desarrolla en la misma dirección, democratizadora, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales" (Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002).

[4] Hasta la reforma de 1977, el artículo 52 de la Constitución establecía un factor poblacional para determinar el número de diputados, esto es, se establecía que se elegiría a un diputado por un número de habitantes determinado, o fracción de éstos, lo que imponía una constante serie de reformas para adecuar el número de legisladores con el crecimiento poblacional. Así lo constatan las frecuentes refor-

de partido, a un sistema mixto mediante el cual en la elección de los diputados se utilizaban tanto el mecanismo mayoritario, como el mecanismo proporcional. Ello significó una inyección de pluralismo a la Cámara de Diputados que marcó la tendencia de la transición democrática en México. A partir de entonces la oposición se instaló en la "sala de máquinas"[5] del Estado y aceleró los cambios institucionales que se darían en las siguientes dos décadas.[6] Un país hasta entonces monocolor, empezaba a pintarse de los varios colores del pluralismo político.[7]

La primera consecuencia de la reforma de 1977 fue que por primera vez, desde 1917, la Cámara de Diputados contó con un número fijo de legisladores, ya que en el pasado, al depender de una porción de la población (misma que por definición es variable) el total de sus integrantes se modificaba frecuentemente, más aún cuando se agregaron los "diputados de partido" que provocaban que el número final de diputados que conformarían la respectiva Cámara dependía de la cantidad de votos que hubieran recibido los partidos minoritarios.[8]

A partir de 1977 el artículo 52 de la Constitución establecería que la Cámara de Diputados se integraría por 400 legisladores, 300 de los cuales (el 75%) serían elegidos por el sistema de distritos electorales uninominales (mayoría relativa), y los 100 restantes (el 25%) mediante el sistema de representación proporcional. A partir de esa reforma, el artículo 54 constitucional pasó a establecer las bases a las que se sujetaría la asignación de esa cuota de diputaciones de representación proporcional.

La reforma de 1977, conocida como "reforma política" constituyó el inicio del proceso democratizador en México al abrir, mediante la representación proporcional, la posibilidad de que la oposición tuviera una presencia constante en los órganos representativos. Nada mejor que las palabras de quien fue reconocido como el autor

---

mas que tuvo este precepto a lo largo de los primeros 60 años de vida constitucional: 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972, en todas y cada una de las cuales se ajustó ese factor poblacional (la reforma de 1974 se limitó a eliminar la palabra "territorio" del texto, pues ese año los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo se convirtieron en entidades federativas). Los datos de todas esas reformas pueden ser consultados en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm*.

[5] La expresión es sugerida por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en el contexto de la sugestiva idea de la "mecánica del cambio político", la cual consiste esencialmente en "…un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios a las fuerzas que los impulsaron. En palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación, desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios" (Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 33 y 34).

[6] Alonso Lujambio sostiene que sin la introducción del sistema mixto los cambios institucionales se habrían retrasado al menos una década y realiza el ejercicio de cómo se habría compuesto la Cámara de Diputados en las elecciones posteriores a la reforma política de 1977 si el sistema fuera exclusivamente de mayoría relativa (*cfr.* Lujambio, A., *op. cit.*, p. 39.

[7] *Cfr.* Woldenberg, J., *op. cit.*, pp. 67 y 68.

[8] Respecto de la variación de diputados en cada legislatura, véase Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

intelectual de esa reforma, Jesús Reyes Heroles, primer secretario de Gobernación del presidente José López Portillo, pronunciadas en el famoso "discurso de Chilpancingo" con el cual daba respuesta al segundo informe de gobierno del gobernador de esa entidad, Ramón Figueroa, el 1o. de abril de 1977, para explicar el sentido que inspiraba las reformas que habrían de presentarse ese año: estas se inspiraban en la necesidad de "…que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación*…".[9]

La manera para lograrlo era permitir que esas "pequeñas corrientes" como las denominaba Reyes Heroles, pudieran acceder a los órganos representativos del Estado y hacerse copartícipes del proceso de toma de las decisiones públicas. Para ello, la representación proporcional se convirtió en el mecanismo ideal mediante el cual se posibilitaba ese acceso a la Cámara de Diputados.

Los efectos de la reforma se multiplicaron al introducir también en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la figura del "registro condicionado", que consistía en un mecanismo que facilitaba la constitución de partidos políticos, con menores requisitos que los exigidos para obtener el "registro definitivo", y que condicionaba (de ahí su nombre) la ratificación del registro definitivo a la obtención de un porcentaje de votos equivalente al 1.5% del total de alguna de las votaciones de las elecciones para las que se les había otorgado el registro condicionado.[10] Esta modalidad de registro permitió que nuevas opciones políticas que hasta entonces habían estado marginadas del escenario electoral pudieran competir en los comicios.

Los resultados de la reforma de 1977 son evidentes: a los cuatro partidos políticos que contaban con registro (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), se sumaron tres nuevas opciones de cara a la elección de 1979 (Partido Demócrata Mexicano, Partido Comunista Mexicano y Partido Socialista de los Trabajadores). Para la elección de 1982 otros dos partidos se beneficiaron del registro condicionado (Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Socialdemócrata); mientras que en 1985 se suma otro más (Partido Mexicano de los Trabajadores).[11]

Además, gracias a la fórmula de representación proporcional, la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados se incrementó sustancialmente como puede observarse en el siguiente cuadro.[12]

---

[9] *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, abril-agosto de 1977, t. I, pp. XI-XII. Las cursivas son nuestras.

[10] La modalidad del registro condicionado estaba regulada en los artículos 31 al 35 de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (5a. ed., México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, pp. 21-23).

[11] *Cfr.* Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 145 y 146.

[12] Datos tomados de *ibidem*, p. 141. Para una reconstrucción de los datos de representación política en México, véase esencialmente, Gómez Tagle, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, El Colegio de México, 1990; Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Woldenberg, J., *La construcción*

Diputados por partido de oposición

Elección	*PAN*	*PPS*	*PARM*	*PDM*	*PCM*	*PST*
1973	25	10	7	—	—	—
1976	20	12	10	—	—	—
1979	43*	11	12	12	18	10

* 4 diputados de mayoría relativa y 39 de representación proporcional.

Cabe señalar que la reforma de 1977 al artículo 54 de la Constitución incorporó una serie de condiciones esenciales para que los partidos políticos pudieran tener acceso a la asignación de las 100 diputaciones de representación proporcional, a saber:

1. Que hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa.
2. Que no hubieran obtenido victorias en 60 o más distritos uninominales.
3. Que hubieran obtenido al menos el 1.5% de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.[13]

Adicionalmente se estableció otra limitación en la fracción IV del artículo 54 en el sentido de que si dos partidos con derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional (de conformidad con las prescripciones mencionadas) habían obtenido en conjunto 90 o más victorias en distritos de mayoría relativa tendrían derecho a una asignación equivalente al 50% de las curules plurinominales.[14]

9. *Reforma de 1986*

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentando así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los he-

de la democracia, *cit.* (en particular el capítulo "La evolución de la representación política en México", pp. 85-107).

[13] Como se verá más adelante desde 1977 la elección de diputados de representación proporcional se realiza con base en circunscripciones plurinominales en cada una de las cuales los partidos políticos deben registrar una lista de candidatos presentados en un orden de prelación. Por otra parte, no debe olvidarse que la elección de diputados de representación proporcional, durante la vigencia de las normas de 1977 se realizaba en boletas específicas distintas de las utilizadas para el caso de los diputados de mayoría relativa (*cfr.* al respecto, Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 189 y 190.

[14] El texto de la reforma de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 puede consultarse en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf*.

chos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada "cláusula de gobernabilidad" que, en los hechos, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignarían el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales, las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

También con la reforma de 1986 el número de diputados de representación proporcional se incrementó a 200, llevando el número total de integrantes de la Cámara de Diputados a 500. Las condiciones para participar del reparto de diputaciones de representación proporcional establecidas por el precepto en comento, fueron las siguientes:

1. Igual que en la reforma anterior se preveía que los partidos políticos hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa.
2. También se mantiene el requisito de haber obtenido al menos el 1.5% de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.[15]
3. Que un partido político no se encontrara en el supuesto de haber obtenido menos del 51% de la votación y su número de victorias en distritos uninominales representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputados igual o superior a su porcentaje de votación.
4. Que un partido hubiera obtenido menos del 51% de la votación pero conseguido un número de victorias en las elecciones de diputados de mayoría relativa equivalente a la mitad más uno, o más, del número total de miembros de dicha Cámara.
5. Esta reforma incorporó, adicionalmente, por primera vez una "cláusula de gobernabilidad", según la cual si ningún partido alcanzaba un porcentaje equivalente a un 50% más uno del total de la votación efectiva y tampoco se obtenían victorias en la mitad más uno de los distritos electorales, se otorgarían al partido que más victorias hubiera obtenido en esos distritos el número de diputaciones de representación proporcional que le resultara necesario para alcanzar la mayoría absoluta del total de escaños en la Cámara de Diputados.

[15] La reforma de 1986 fijó el número de circunscripciones plurinominales en cinco. La reforma previa: la de 1977 preveía que el número sería fijado por la Comisión Federal Electoral hasta un máximo de cinco.

Por otra parte, el mismo artículo fijó, por primera vez, un límite máximo a la representación, al establecer que ningún partido político podría tener más de 350 diputados, lo que representaba el 70% de la Cámara de Diputados.[16]

Hay que subrayar que estas nuevas normas, que se aplicaron por primera (y única vez) en la controvertida elección federal de 1988, favorecieron un progresivo aumento en la presencia de los partidos de oposición. La integración de la Cámara de Diputados como resultado de esa elección fue la siguiente:

	PRI	PAN	PFCRN	PPS	PARM	PMS	PDM	PRT	Total
Escaños	260	101	34	32	30	19	0	0	500

Si bien luego de la reforma de 1986 la composición total de la Cámara de Diputados ya no se vería alterada (desde entonces el número total es de 500, de los cuales 300 son elegidos por el sistema de mayoría relativa y los 200 restantes a través del sistema proporcional en cinco circunscripciones electorales), sí se han presentado una serie de modificaciones en las reglas que han regido el reparto de los diputados de representación proporcional.

10. *Reforma de 1989-1990*

La reforma de 1989-90 introdujo una nueva modalidad de la "cláusula de gobernabilidad" al garantizar de manera artificial al partido con mayor votación la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50% más uno de la representación parlamentaria, aquél que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los diputados que le correspondían, el número de legisladores por la vía plurinominal necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobrerrepresentación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la cláusula de gobernabilidad fue acompañada del mecanismo denominado "escala móvil", mediante el cual si el partido más votado rebasaba el 35% del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba de ese porcentaje. Los mecanismos anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La reforma electoral de 1990, se caracterizó, por otra parte, por las siguientes reglas (contenidas en el artículo 54 constitucional): *a*) el número de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que un partido político debía registrar

[16] El texto de la reforma de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986 puede consultarse en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc109.pdf*.

para poder participar en el reparto de diputaciones plurinominales se incrementó, debiendo registrarse al menos 200 candidatos postulados por esa vía (esta característica continúa vigente); *b*) el porcentaje mínimo de votación, respecto del total de sufragios emitidos, para poder acceder al reparto de diputaciones plurinominales se mantuvo en 1.5% (disposición que subsistiría hasta 1996), y *c*) el tope máximo de representación se preservó en 350 diputados elegidos por ambos principios. Sin embargo, la particularidad más relevante de la reforma de 1990 fue la modificación de la cláusula de gobernabilidad que a partir de entonces fue adicionada de la llamada "escala móvil", instituciones de las que nos ocuparemos más adelante.[17]

11. *Reforma de 1993*

La cláusula de gobernabilidad antes mencionada fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, se podría dar el caso de un partido que con el 35% de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60% de la representación nacional.

Además, la reforma de ese año incorporó las siguientes novedades: *a*) se redujo el techo máximo de representación de un partido político a 300 diputados por ambos principios si su votación no superaba el 60% del total de sufragios emitidos, o bien a un máximo de 315 si había obtenido más de ese porcentaje; *b*) se eliminó la cláusula de gobernabilidad y la escala móvil planteadas en la reforma previa.[18]

12. *Reforma de 1996*

La última modificación al sistema representativo para integrar la Cámara de Diputados se realizó con la reforma de 1996. En esta ocasión se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación, aunque no fue anulado por completo. El artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 14, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60% del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la Cámara que exceda en 8% el por-

[17] El texto de la reforma de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990 puede consultarse en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf*.

[18] El texto de la reforma de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, puede consultarse en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf*.

centaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara baja debe obtener al menos el 43% de los sufragios válidos.

13. *Los efectos políticos de los cambios en la Cámara de Diputados*

Como hemos anticipado, el cambio político en México pasó por una gradual modificación de las reglas electorales para permitir, con el transcurso del tiempo, el paso de un sistema de partido hegemónico a la instauración de un sistema de partidos plural y competitivo, por un lado, y la apertura de los espacios de representación política (particularmente los legislativos), a través de la reforma de los sistemas electorales de integración de esos espacios, para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos en los que se asumen las decisiones políticas.

El resultado fue una profunda transformación del mapa político del país que pasó, al cabo de un par de décadas, de un aspecto invariablemente monocolor (con alguna rarísima excepción) a uno variopinto y cruzado por la pluralidad política.

En esa transformación hay algunos momentos estelares, particularmente dos, por lo que hace a la Cámara de Diputados, que vale la pena recordar. Se trata, en primera instancia, de lo ocurrido con motivo de la ya mencionada elección de 1988 cuando por primera vez en la historia política moderna de México el otrora partido hegemónico, el Revolucionario Institucional, perdió la mayoría calificada de la cámara baja y con ello la capacidad de reformar la Constitución federal sin verse obligado a recurrir a pactos y alianzas parlamentarias con otras fuerzas políticas. Se trató de la pérdida de una prerrogativa que nunca volvería a presentarse y que reivindicó en los hechos el carácter pactado que subyace a las Constituciones modernas y que se encarna en el dogma de la soberanía popular recogido por nuestra carta fundamental en su artículo 39.

El segundo momento al que hacemos referencia, es el que comienza a partir de 1997, con motivo de las elecciones federales de ese año (las primeras que se realizaron con base en las revolucionarias reglas electorales introducidas por la reforma de 1996), y que supuso la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional. Ese hecho, que inauguró en México la era de los llamados "gobiernos divididos" (es decir, de aquella circunstancia en la que el partido en el gobierno no cuenta con el respaldo de una mayoría parlamentaria afín y que impone que todas las decisiones legislativas —decretos y leyes y no sólo reformas constitucionales— sean producto del consenso de al menos dos fuerzas políticas), ha sido un fenómeno reiterado en nuestro país desde entonces. En efecto, las elecciones federales que desde entonces se han realizado para renovar la Cámara de Diputados han arrojado reiteradamente la falta de mayorías absolutas partidistas preconfiguradas, al grado que la intensa pluralidad en ese órgano legislativo parece ser una realidad política ya instaurada y que llegó para quedarse. Como veremos más adelante, no se trata de un hecho aislado y fortuito, sino que se trata de un fenómeno que también alcanzó con el tiempo a la Cámara de Senadores y que vemos reproducirse en la inmensa mayoría de los congresos locales, de tal manera que no es

erróneo afirmar que la pluralidad y la diversidad política es algo que ha colonizado a los espacios de representación del Estado mexicano.

Para ilustrar este punto, y ejemplificar el reflejo que la transición a la democracia ha tenido en la integración de la Cámara de Diputados, vale la pena reconstruir la conformación de ese órgano legislativo en las diversas legislaturas que se sucedieron a lo largo del periodo que va de 1997 en adelante.

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 1997

	Porcentaje de votación nacional	*Diputados de mayoría relativa*	*Diputados de representación proporcional*	*Total de legisladores*	*Porcentaje total de la Cámara*
PAN	26.61%	64	57	121	24.20%
PRI	39.11%	165	74	239	47.80%
PRD	25.71%	70	55	125	25.00%
PT	2.53%	1	6	7	1.40%
PVEM	3.82%	0	8	8	1.60%
Totales	97.78%*	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.
* Los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PFCRN, PPS y PDM).

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2000

	Porcentaje de votación nacional	*Diputados de mayoría relativa*	*Diputados de representación proporcional*	*Total de legisladores*	*Porcentaje total de la Cámara*
PAN[a]	38.23%[c]	136	70	206	41.20%
PVEM[a]		6	11	17	3.40%
PRI	36.91%	132	79	211	42.20%
PRD[b]	18.69%[c]	24	26	50	10.00%
PT[b]		1	6	7	1.40%
Convergencia[b]		1	3	4	0.80%
PSN[b]		0	3	3	0.60%
PAS[b]		0	2	2	0.40%
Totales	93.83%[d]	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.
[a] Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio.
[b] Partidos que participaron coaligados en la Alianza por México.
[c] Porcentaje de votación obtenido por las respectivas coaliciones.
[d] Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PARM y Democracia Social), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2003

	Porcentaje de votación nacional		*Diputados de mayoría relativa*	*Diputados de representación proporcional*	*Total de legisladores*	*Porcentaje total de la Cámara*
PAN	30.73%		80	71	151	30.20%
PRI[a]	23.14%[b]	13.65%[b]	161	63	224	44.80%
PVEM[a]	3.99%[b]		3	14	17	3.40%
PRD	17.61%		56	41	97	19.40%
PT	2.40%		0	6	6	1.20%
Convergencia	2.26%		0	5	5	1.00%
Totales	93.78%[c]		300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.
[a] El PRI y el PVEM participaron en una coalición parcial en 97 distritos electorales, en los 203 distritos restantes cada partido contendió por separado.
[b] Se refleja el porcentaje de votación que obtuvo cada uno de los partidos en los distritos en que contendieron separados. La coalición parcial entre el PRI y el PVEM que contendió en 97 distritos electorales obtuvo un 13.65% adicional.
[c] Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y la coalición incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PAS, PSN, México Posible, Partido Liberal Mexicano y Partido Fuerza Ciudadana), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2006

	Porcentaje de votación nacional	*Diputados de mayoría relativa*	*Diputados de representación proporcional*	*Total de legisladores*	*Porcentaje total de la Cámara*
PAN	33.39%	137	69	206	41.2%
PRI[a]	28.21%[c]	63	41	104	20.8%
PVEM[a]		2	17	19	3.8%
PRD[b]	28.99%[c]	90	36	126	25.2%
PT[b]		3	13	16	3.2%
Convergencia[b]		5	11	16	3.2%
PANAL	4.54%	0	9	9	1.8%
PASC	2.05%	0	4	4	0.8%
Totales	97.18%[d]	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.
[a] Partidos que participaron coaligados en la Coalición por México.
[b] Partidos que participaron coaligados en la Coalición por el Bien de Todos.
[c] Porcentaje de votación obtenido por las respectivas coaliciones.
[d] Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

II. La Cámara de Senadores

Por lo que hace a la Cámara de Senadores el texto original de la Constitución de 1917 señalaba en su artículo 56 que dicho órgano se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la legislatura de cada estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

1. *Reforma de 1933*

La primera reforma a la integración del Senado, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

2. *Reforma de 1986*

Mediante esta reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

3. *Reforma de 1993*

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo 56, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que, a partir de la elección federal de 1994, se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales, uno sería elegido por la denominada "primera minoría", que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que, si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la cámara alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, del 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. *Reforma de 1996*

Finalmente, la cuarta y última reforma operada sobre las reglas de integración del Senado, publicada el 22 de agosto de 1996, mantiene la integración con 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes treinta y dos son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

5. *El papel del Senado en la transición a la democracia*

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917, y hasta 1988, el Senado fue un coto de acceso exclusivo para el así llamado "partido oficial". Independientemente de sus reformas, el sistema electoral utilizado para elegir a sus integrantes, un sistema de fórmulas (listas de dos fórmulas de senadores propietario y suplente, en cada entidad federativa) y la particular situación de hegemonía política del partido gobernante que lo hacían ser, de manera invariable, el partido con mayor votación en todos los estados, provocó que el Senado jamás hubiera reflejado (a diferencia de la Cámara de Diputados), la antes efímera, pero gradualmente mayor, pluralidad política del país que fue desarrollándose desde finales de la década de los sesenta.

No fue sino hasta que en las elecciones de 1988, en el marco de la efervescencia política causada por la escisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la postulación del ex gobernador priista de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a la Presidencia por el opositor Frente Democrático Nacional, cuando por primera ocasión la oposición ocupó los primeros escaños en el Senado. Se trató de los cuatro escaños ganados por los dos candidatos a senadores postulados por dicho Frente (que el año siguiente formarían parte del Partido de la Revolución Demo-

crática) en el Distrito Federal y los dos postulados en el estado de Michoacán, que en conjunto representaban el 6.25% del Senado de la República.

Sin embargo, no debe olvidarse que la reforma de 1986 había establecido que el Senado se renovaría por mitades cada tres años, disponiendo que de los senadores que resultaran elegidos en 1988, la mitad permanecería en su encargo por seis años y la mitad restante únicamente tres para que, en 1991 pudiera darse pie a la renovación escalonada por mitades cada tres años. En ese sentido, de los dos senadores elegidos en cada entidad, el correspondiente a la primera fórmula acabaría el periodo de seis años y el de la segunda fórmula permanecería en su encargo solamente tres.

Ese hecho provocó que, de los cuatro senadores elegidos en 1988, el recientemente surgido Partido de la Revolución Democrática, pasara a tener solamente dos puestos en la cámara alta, ya que dicho partido no logró la victoria en ninguna de las 32 entidades federativas en las elecciones federales de 1991. Sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) logró ganar la elección en Baja California, lo que le valió alcanzar ese año el primer senador en su historia. De esta manera, en el periodo legislativo que va de 1991 a 1994 el PRI pasó a tener 61 senadores (uno más que en el trienio previo) por tres que sumó la oposición en conjunto.

La reforma de 1993, como hemos visto, aumentó al doble el número de integrantes del Senado, para un total de 128 legisladores. Además, introdujo un particular mecanismo electoral mediante el cual, en cada entidad tres senadores serían asignados al partido que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y uno más, llamado de primera minoría, a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar de la votación. Los resultados de la elección y los escaños obtenidos por cada partido son los siguientes:

Partido	*Porcentaje de la votación nacional*	*Senadores de mayoría relativa (1991-1994)*[64]	*Senadores de primera minoría (1994)*	*Total de senadurías*	*Porcentaje del Senado*
PAN	25.73%	1	24	25	19.53%
PRI	50.24%	95	0	95	74.22%
PRD	16.83%	0	8	8	6.25%
Totales	92.8%	96	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de: *Memoria del proceso electoral federal 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, y Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 358.[19]

[19] Debe recordarse que la reforma de 1993, publicada el 2 de septiembre de ese año, incluyó en su artículo tercero transitorio que en la elección federal de 1994, se elegirían solamente a dos senadores de mayoría relativa y al senador de primera minoría en cada estado. Es decir, no se renovaría la totalidad del órgano, sino solamente las tres cuartas partes del mismo. En razón de lo anterior, los 32 senadores que habían sido elegidos en 1991 por seis años, concluirían su mandato, terminando su encargo en 1997. Para ajustar los tiempos, el artículo transitorio mencionado, determinó también que en las elecciones de 1997 se elegirían a 32 senadores, uno en cada estado, por tres años, de manera que en 2000 se permitiera la renovación total del órgano, tal como lo estableció la reforma de 1993. Dichas disposiciones constitucionales pueden consultarse en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf*.

La reforma electoral de 1996, con la que se modificó el mecanismo de integración del Senado, reduciendo a tres los legisladores elegidos en cada entidad federativa, dos de los cuales eran otorgados al partido político que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y el tercero a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar en la votación, asignando los 32 senadores restantes mediante un sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional, constituyó una inyección de pluralismo en la cámara alta que permite una distribución de escaños que refleja mejor las preferencias electorales de los partidos políticos y, además, permite el acceso de nuevas fuerzas políticas en el Senado.[20]

En efecto, a raíz de la elección de 1997, en la que se eligió únicamente a los 32 senadores de representación proporcional,[21] el Senado quedó integrado de la siguiente manera:

Partido	*Senadores de mayoría relativa*	*Senadores de primera minoría (1994)*	*Senadores de representación proporcional (1997)*	*Total de senadores*	*Porcentaje de la Cámara*
PAN	0	24	9	33	25.78%
PRI	64	0	13	77	60.16%
PRD	0	8	8	16	12.5%
PT	0	0	1	1	0.78%
PVEM	0	0	1	1	0.78%
Totales	64	32	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 475.

Como puede observarse, el PRI mantuvo la mayoría de los legisladores en el Senado, pero ello fue así, porque en 1997 no se renovó la totalidad de la Cámara, a diferencia de lo que ocurrió con la Cámara de Diputados en la que, a partir de ese año, ningún partido alcanzó a tener, por sí solo, la mayoría absoluta de los escaños, obligando consecuentemente la formación de consensos. Sería hasta la elección federal de 2000 cuando, a raíz de la renovación total del Senado, los resultados de la reforma de 1996 se verían reflejados plenamente en dicho órgano. En efecto, la composición de la Cámara de Senadores a partir de 2000 y hasta 2006 fue la siguiente:

[20] Woldenberg, señala, a propósito de la reforma de 1996 que, gracias a ella "…la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada... (y) se inyectó mayor pluralismo a la Cámara Alta" (Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, *cit.*, pp. 103 y 104).

[21] En dicho artículo se estableció que en 1997 se elegirían, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio se representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, que durarían en funciones del 1o. de septiembre de 1997 a la fecha en que concluyera dicha legislatura (a efecto de lograr la renovación total de la cámara en 2000).

Partido	*Porcentaje de la votación*	*Senadores de mayoría relativa*	*Senadores de primera minoría*	*Senadores de representación proporcional*	*Total de senadores*	*Porcentaje de la Cámara*
PRI	36.74%	32	15	13	60	46.88%
PAN[a]	38.11%[b]	27	10	9	46	35.94%
PVEM[a]		1	0	4	5	3.91%
PRD[b]	18.85%[b]	4	7	4	15	11.72%
PT[b]		0	0	1	1	0.78%
Convergencia[b]		0	0	1	1	0.78%
Totales	93.7%[d]	64	32	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 534-536.

[a] Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio

[b] Partidos que participaron coaligados, junto con el Partido Alianza Social y con el Partido de la Sociedad Nacionalista en la Alianza por México.

[c] Porcentajes totales de las respectivas coaliciones.

[d] Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PARM y Democracia Social), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

A partir de 2000, como puede verse, la pluralidad política que se instaló en el sistema político mexicano se vio reflejada con claridad en la Cámara de Senadores, aun cuando en su integración prevalezca una importante cuota (50%) de legisladores elegidos mediante el principio de mayoría relativa a través de la asignación de dos escaños por entidad al partido que en cada uno de los estados hubiera obtenido la mayoría de votos. Así, a pesar del elemento distorsivo de la representación que supone ese mecanismo electoral, la mayoría en el Senado dejó de ser patrimonio exclusivo de alguna fuerza política y la falta de mayorías predeterminadas acentuó al fenómeno conocido como "gobierno dividido".

Las elecciones de 2006, en las que se renovó la totalidad del Congreso refrendaron el esquema de ausencia de mayorías que prevalece en el Senado desde 2000. En efecto, como consecuencia de los resultados electorales de 2006, la integración de la cámara alta que termina su encargo en 2012, se muestra en el cuadro de la página siguiente.

Atendiendo a los resultados anteriores, y tomando en cuenta que el número de votos que son necesarios para aprobar una reforma constitucional en el Senado de la República (en caso de una presencia de la totalidad de los integrantes de ese órgano legislativo) es de 85, por un lado, y que la mayoría absoluta para aprobar una ley (en el mismo supuesto de asistencia de la totalidad de los senadores) es de 65, por otro lado, evidencia la inevitable necesidad de consensos para que cualquier decreto pueda ser aprobado en este órgano del Congreso de la Unión, imponiendo como una práctica parlamentaria necesaria la negociación y el acuerdo permanente.

Partido	*Porcentaje de la votación*	*Senadores de mayoría relativa*	*Senadores de primera minoría*	*Senadores de representación proporcional*	*Total de senadores*	*Porcentaje de la Cámara*
PAN	33.55%	32	9	11	52	40.63%
PRI[a]	28.07%c	8	19	6	33	25.78%
PVEM[a]		2	0	4	6	4.69%
PRD[b]	29.69%c	16	4	6	26	20.31%
PT[b]		2	0	2	4	3.13%
Convergencia[b]		4	0	2	6	4.69%
PANAL	4.05%	0	0	1	1	0.78%
PASC	1.90%	0	0	0	0	0.00%
Totales	93.7%[d]	64	32	32	128	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE

[a] Partidos que participaron coaligados en la Coalición por México

[b] Partidos que participaron coaligados en la Coalición por el Bien de Todos.

[c] Porcentajes totales de las respectivas coaliciones.

[d] Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

III. ALGUNAS MALAS IDEAS QUE CONVIENE REBATIR A PROPÓSITO DE LA INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

Desde hace casi tres décadas, el tema de la gobernabilidad de las democracias ocupa un lugar privilegiado en el análisis político. A mediados de la década de los setenta, la opinión más generalizada sostenía que la principal causa de la "ingobernabilidad" de las democracias se debía a la gran cantidad de canales que existían para que la sociedad demandara bienes y servicios al Estado.[22] En otras palabras, la gran expectativa generada por el *Estado de bienestar* habría sobrecargado de demandas a las instituciones públicas, sobresaturándolas, y provocando que sufrieran una fuerte pérdida de legitimidad dada su incapacidad para satisfacerlas.

Sin embargo, en la última década la idea de gobernabilidad se ha centrado esencialmente en la capacidad de combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político.[23] En otras palabras, por gobernabilidad se entiende la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida. Desde esa perspectiva, resulta obvio que el fenómeno de "gobierno dividido", en donde faltan mayorías predefinidas en los órganos legislativos (como es el caso de México desde 2000), y en donde se presenta un consecuente aumento de tensiones entre éstos y el Poder Ejecutivo, implica un déficit en términos de gobernabilidad. No es casual que en un contexto similar, el legislativo lleve la carga de la responsabi-

[22] *Cfr.* Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commision*, Nueva York, New York University Press, 1975.

[23] Véase Camou, A., *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE, 1995, pp. 37 y ss.

lidad de la "parálisis" o del retraso en la toma de las decisiones.[24] Así lo demuestra, por ejemplo, el sugestivo lema del *Programa cívico 2003-2006* de la Coparmex: "Que el Congreso funcione".

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, así entendida, parecería que una lógica deliberativa y consensual como la que rige el funcionamiento de los órganos legislativos se presenta como un obstáculo más que como un aliciente de aquélla. En tiempos recientes, esta situación ha generado lugares comunes como los siguientes:

a) *La incapacidad de los legisladores para tomar decisiones que, en ocasiones, son urgentes*. Se les achaca una falta de atención y desconocimiento de los problemas, así como una gran insensibilidad política para reconocer los asuntos que más apremio y necesidad de solución demandan. Se dice que los legisladores que pertenecen a los partidos de oposición buscan, por conveniencia política, bloquear y descalificar las iniciativas y propuestas del gobierno. Tal es el sonado caso del fracaso en la discusión de las "reformas estructurales".[25] Sin embargo, se olvida que la discusión y la negociación entre posturas encontradas, propia de la vida parlamentaria democrática, complica la toma de las decisiones aunque las dota de una mayor legitimidad porque resultan de consensos.

b) *La improductividad legislativa*. Abundan los análisis que, a partir de diversos indicadores, como el del número de iniciativas presentadas frente a los dictámenes aprobados, miden la "productividad" de los órganos legislativos. No obstante, de esta manera se olvida que la medición del trabajo parlamentario, sólo en términos cuantitativos, pasa por alto que un buen trabajo parlamentario implica buenas leyes y no muchas leyes.

c) *La pérdida de tiempo en discusiones vacías e inocuas, inadecuadas e irrelevantes de cara a las "verdaderas necesidades de la sociedad"*. Los órganos parlamentarios son vistos más como sedes en las que se discute por discutir, sin la intención real de resolver problemas; en los que se privilegia el interés particular partidista sobre el interés colectivo.

d) *La existencia de una clase parlamentaria ociosa y viciosa*. En este sentido son frecuentes los señalamientos a los altos sueldos de los legisladores, así como las escenas (alentadas por la lógica sensacionalista que priva entre los medios masivos de comunicación, que tiende a generalizar casos aislados —sin duda lamentables—), en las que se vende la idea de una clase legislativa de vagos y rijosos. En suma, se ha difundido la idea de un legislador alejada de la "ética" y de las "buenas costumbres".[26] Sin duda ciertas conductas

[24] Giovanni Sartori es uno de los autores que con más claridad se ha pronunciado sobre la propensión hacia la parálisis que lleva aparejada la lógica parlamentaria (*Ingeniería constitucional comparada*, 2a. ed., México, FCE, 2001, pp. 116 y ss.).

[25] La idea del bloqueo legislativo que se ha presentado en México ha sido recurrente entre los analistas políticos. Un claro ejemplo es Krauze, E., "Para salir de Babel", *Letras libres*, México, año VI, núm. 65, mayo de 2004, p. 25.

[26] Prueba de ello es que la Coparmex en el contexto de su "Programa Cívico", distribuyó el documento "El perfil del diputado que México necesita", en el cual se enumeran, en el rubro "Pres-

aisladas de algunos representantes son lamentables, pero, a fin de cuentas, la calidad y capacidad parlamentaria depende de otros factores.

e) *Los altos costos de las instituciones parlamentarias*. Otro lugar común apunta al costo excesivo de la función legislativa, en particular si se atiende a una lógica de costo/beneficio.

Esa percepción del parlamento y de la vida parlamentaria ha abonado el terreno a un conjunto de propuestas que, por decir lo menos, son regresivas y que resulta necesario comentar y desmontar:

1. *Reducción del número de legisladores*. Esta idea pretende aminorar los costos de la democracia y facilitar la búsqueda de consensos bajo el supuesto de que hay un número menor de individuos que deben ponerse de acuerdo.

Por lo que hace al costo del funcionamiento de las democracias hay poco que decir. En efecto, estos sistemas suelen ser más caros si se los compara con las autocracias, pero la rentabilidad de aquéllos debe medirse no en términos económicos, sino desde el punto de vista de sus beneficios en términos políticos: en el grado de libertad política de sus gobernados y la estabilidad que generan a largo plazo, principalmente. El dinero canalizado directamente a la democracia es una inversión, lo que de ninguna manera supone un divorcio con una adecuada racionalización del gasto. Además, la idea de abaratar la democracia reduciendo el número de legisladores acaba siendo insignificante en términos del volumen de recursos que por esa vía puede ahorrarse el erario público.

Por otra parte, la creencia de que un número menor de legisladores se traduciría en condiciones más propicias para generar consensos, se olvida del carácter democrático que reviste la representación política. En efecto, dicho carácter depende de que la composición política de la sociedad se vea real y efectivamente reflejada en los órganos decisionales. Si en los órganos legislativos no está expresada la composición de las diversas orientaciones políticas de una sociedad en su real proporción, entonces se corre el riesgo de que la regla de oro de la democracia (según la cual *la mayoría decide*), en los hechos no se cumpla y eventualmente sea una minoría —sobrerrepresentada— la que plasme su voluntad en las leyes que obligan a todos.

Inevitablemente, a partir de las mismas reglas para su integración, un parlamento numéricamente pequeño conlleva un mayor grado de distorsión de la representación que un órgano más numeroso. No hay fórmulas para determinar el parlamento ideal, pero, en todo caso, debe tomarse en cuenta el hecho de que un órgano entre más numeroso es, por definición, más representativo que uno pequeño. Además, históricamente, en el caso de México, la apuesta para abrir y mejorar la represen-

tigio social", las características que definen a un buen diputado: *a*) su honestidad es reconocida por la sociedad; *b*) es responsable; *c*) tiene un profundo sentido del compromiso; *d*) es veraz y confiable; *e*) se comporta éticamente; *f*) lo que dice es congruente con lo que hace; *g*) es un ciudadano cumplido, y *h*) es un político de trayectoria limpia (*http://www.coparmex.org.mx*).

tación de la pluralidad política pasó precisamente por incrementar el número de curules, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.[27]

2. *Eliminación o limitación del principio de representación proporcional*. Hay distintas experiencias internacionales en las que los sistemas electorales proporcionales se han sustituido por mecanismos de mayoría, o bien, que han introducido cuotas mayoritarias junto a las proporcionales ya existentes[28]. Entre las razones del auge del sistema mayoritario pueden ubicarse: *a*) la confusión entre el principio de que *la mayoría elige* con la regla democrática en que *la mayoría decide*; *b*) la falsa percepción de que el método de elección por mayoría genera compactación de la representación política mientras que el sistema proporcional la fragmenta; *c*) la equivocada creencia de que se propicia sólo la representación de las fuerzas políticas mayoritarias, inhibiendo la presencia de opciones poco significativas; *d*) la consecuente reducción del fenómeno del "consociativismo",[29] y *e*) que se genera mayor gobernabilidad.

Frente a esas razones, es oportuno recordar que la razón de ser histórica del método proporcional (ya sea en su manifestación pura, o en los sistemas electorales mixtos) es la de representar, de la manera más fiel posible, la pluralidad política de una sociedad. Es decir, hacer que la integración de los órganos de representación coincida, en sus grandes líneas, con la diversidad de los ciudadanos representados. A diferencia de los sistemas mayoritarios puros, los proporcionales pretenden limitar, en la medida de lo posible —a fin de cuentas toda representación inevitable grado de distorsión— los efectos de sobre y subrepresentación de las distintas fuerzas políticas. En ello consiste su valor desde un punto de vista democrático.

Eliminar o reducir la cuota de representación proporcional[30] para generar mayor estabilidad o gobernabilidad, significa desconocer sus alcances y beneficios democráticos. Ello, además, resulta particularmente notorio en casos como el mexicano: no debemos olvidar que la introducción de una cuota proporcional en 1977 y su posterior expansión en las reformas siguientes, constituyeron el punto de partida y, en buena medida, una de las principales causas generadoras de la democratización de nuestro sistema político.

3. *Introducción de instrumentos de democracia directa*. Existe una tendencia cada vez más importante a introducir y utilizar en diversas constituciones los llamados "mecanismos de democracia directa": el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular

---

[27] Un análisis pormenorizado de los cambios en los órganos representativos a lo largo de las diversas reformas electorales desde la de 1977, se presenta en Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica..., cit*.

[28] El caso de la reforma al sistema electoral italiano en 1993, que de ser proporcional puro pasa a un sistema mixto de prevalencia mayoritaria (75% frente a un 25% elegido proporcionalmente) es emblemático.

[29] Entendido como la situación en que algún partido minoritario y, en consecuencia, poco representativo, se convierte en el "fiel de la balanza", en la bisagra necesaria para concretar los acuerdos, lo que lo colocaría en una posición privilegiada desde la que adquiere un peso político desproporcionado con su fuerza electoral.

[30] En ese sentido ha habido notorias manifestaciones, como la de Sartori en el posfacio dedicado al caso mexicano de su *Ingeniería constitucional comparada* (*cit.*, pp. 221 y ss.); o como la que plantea el documento *Tesis y propuestas de la Convención Nacional de Contribuyentes*, auspiciado por la Coparmex, México, 2004, p. 77.

y la revocación popular del mandato. Sin ahondar en el análisis puntual cada una de estas figuras, es pertinente una reflexión sobre el presunto carácter democrático de tales instrumentos.

Parto de una premisa: los instrumentos refrendarios pueden ser, si se utilizan de forma ocasional y con múltiples candados y salvaguardas eficaces, útiles complementos de la democracia representativa. En cambio, su abuso y utilización "ligera" pueden acarrear graves peligros para el adecuado funcionamiento de los sistemas democráticos y llegar, incluso, a su vaciamiento.

La esencia misma de la democracia se desprende de la confrontación y discusión de los distintos puntos de vista de manera previa a la decisión.[31] Sin embargo, los instrumentos plebiscitarios no llevan aparejada esa discusión, sino que constituyen, sin más, el sometimiento de ciertos asuntos a la espontánea consulta popular. En realidad, mediante estos mecanismos se puede optar sólo por dos alternativas posibles: sí o no; cuando la complejidad de las decisiones públicas no puede ser reducida, sino en casos muy excepcionales, a tal disyuntiva.

Hay, además, dos problemas de suma relevancia: *a*) ¿quién detenta el poder de formular la pregunta que se someterá a consulta? (facultad absolutamente relevante, pues del modo en que ésta se plantee puede depender en gran medida el sentido de la respuesta), y *b*) ¿quién garantiza que el comportamiento de los medios de comunicación masiva, (de)formadores incuestionables de la opinión pública, frente a los ejercicios referendarios será imparcial, es decir, en otras palabras, que la voluntad de los ciudadanos llamada a la consulta se formará de manera libre?[32]

No olvidemos por último que la llamada "democracia plebiscitaria" es todo menos democracia. Se trata, por el contrario, de aquel sistema pensado por Carl Schmitt en el que el papel del pueblo se limitaba a la mera *aclamación* de las decisiones de su jefe (del *Führer*, precisamente).

IV. Bibliografía

AGUIRRE, P. *et al.*, *Argumentos para el consenso. Una reforma electoral para la democracia*, México, Instituto de Estudios de la Transición Democrática, 1995.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1997.

ARENAS BÁTIZ, C. E. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., "Derecho electoral", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IX, pp. 1-325.

BECERRA, R.; SALAZAR, P. y WOLDENBERG, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

[31] *Cfr*. Bovero, M., *Una gramática de la democracia*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 57 y ss.

[32] *Cfr.* Di Giovine, A., "Democrazia directa: da chi?", en varios autores, *Argomenti per il dissenso 3. Contro il presidenzialismo*, Turín, Celid, 1996, y Bovero, M., *op. cit.*, p. 43.

———, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Sistemas electorales", *Enciclopedia jurídica mexicana, Anuario 2005*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

COSSÍO D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Diccionario electoral, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL-UNAM-TEPJF-IFE, 2003.

DUVERGER, Maurice y SARTORI, Giovanni, *Los sistemas electorales*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.

FIX-ZAMUDIO, H. y VALENCIA CARMONA, S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

GÓMEZ TAGLE, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, El Colegio de México, 1990.

LUJAMBIO, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

MOLINAR HORCASITAS, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

NOHLEN, D. *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

NOHLEN, D., "Sistemas electorales", *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 2003.

———, *Sistemas electorales y partidos políticos,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.

Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México.

SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 25a. ed., México, Porrúa, 2005.

VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, Instituto Federal Electoral, 1996.

WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia,* México, Plaza & Janes, 2002.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

LAS TENSIONES ENTRE FEDERALISMO Y CENTRALISMO FISCAL EN LAS CONSTITUCIONES

Alberto DÍAZ CAYEROS*

SUMARIO: I. *Federalismo y territorio*. II. *La autenticidad del pacto federal*. III. *El lugar de los pueblos*. IV. *El pueblo como lugar*. V. *Las carencias del Senado*. VI. *Los límites de los estados*. VII. *Los estados limitados*. VIII. *Bibliografía básica sobre el federalismo mexicano*.

I. FEDERALISMO Y TERRITORIO

En México existe una larga tradición de estudios en torno al federalismo, que exploran la relevancia de esta forma de organización institucional para nuestra historia constitucional.[1] Los estudios han estado dominados por un enfoque primordialmente histórico o jurídico, buscando entender el origen y evolución de ciertas reglas y normas que han ido creando un sistema federal bastante distinto al del resto de los países en el hemisferio, no sólo comparado con Estados Unidos, sino también con Canadá, Brasil, Venezuela, Argentina y cabría incluir también a Bolivia o Colombia. El federalismo de México es *sui generis*.

Algunos de los rasgos del federalismo mexicano, como la incorporación de los municipios al régimen federal, abrevan de la tradición gaditana; otros, como la ausencia de autoridad presupuestal en el Senado, son herencias de batallas políticas decimonónicas; mientras que la peculiar concurrencia de potestad tributaria y la prominencia de las transferencias federales, se formó desde las reformas borbónicas que crearon las Intendencias y los situados (precursor de nuestro sistema de participaciones fiscales), hasta los pactos fiscales de la segunda mitad del siglo XX, durante el régimen autoritario de hegemonía partidista. Estas influencias desembocaron en

* Universidad de Stanford.

[1] La literatura es vasta, pero algunos estudios notables incluyen los trabajos de José Barragán, Jorge Carpizo, Alonso Lujambio, Manuel González Oropeza, Alicia Hernández Chávez, Marcello Carmagnani, Miguel Carbonell y Josefina Zoraida Vázquez, entre otros.

un sistema de federalismo fiscal altamente centralizado, en el que los ingresos son recaudados por el gobierno federal (con la excepción de los impuestos prediales de los municipios, todas las fuentes de impuestos importantes son federales) pero con una alta descentralización en el ejercicio del gasto (los recursos federales no sólo son ejercidos por los estados sino también directamente por los municipios).[2]

Este ensayo no pretende presentar una visión histórica comprehensiva del sistema federal, ni una reconstrucción de las normas constitucionales o jurídicas del federalismo mexicano, o sus reformas. Se busca, más bien, detonar una reflexión sobre el territorio y la economía política del funcionamiento del federalismo. El federalismo mexicano debe ser reexaminado desde una perspectiva de la economía política del territorio. El ensayo pretende avanzar en la comprensión del federalismo mexicano desde una perspectiva de la fragmentación territorial y material, en lugar del enfoque prevaleciente, que tiende a resaltar la unidad en la forma de gobierno.

Enfatizo varios temas que, a mi modo de ver, no han recibido la atención que merecen. Sugiero que la geografía de las jurisdicciones políticas debe tomarse como dato fundamental en cualquier discusión del federalismo. Además, propongo un enfoque político en un doble sentido: por una parte, se pretende resaltar la configuración de fuerzas políticas, más que una supremacía de la doctrina jurídica o las aspiraciones ideológicas o normativas, como la explicación de por qué hemos heredado el federalismo que tenemos; y por otra parte, se enfatiza el papel de las instituciones políticas, más que la norma constitucional, que son las que restringen o permiten que los actores políticos con ámbitos de acción en jurisdicciones territorialmente delimitadas tomen decisiones en sus pugnas por el poder. El enfoque es de economía política, porque el prisma a través del cual se examina el funcionamiento del federalismo pone mayor énfasis en el flujo de recursos financieros, incluyendo los impuestos, el gasto y la deuda pública y su uso en la provisión de servicios públicos.

II. La autenticidad del pacto federal

Probablemente el debate más conocido sobre el federalismo en México, que tuvo cierta prominencia en los debates del Constituyente de 1917, pero sobre todo en la Constitución federalista y liberal de 1857, es la cuestión de la originalidad o autenticidad del régimen federal. Sin restarle importancia a la larga discusión académica sobre el tema, en realidad desde hace más de medio siglo que el trabajo de Netie

[2] Mi discusión del federalismo mexicano abreva de fuentes de estudiosos del federalismo fiscal, la descentralización y el municipio que enfatizan más la dimensión económica que el ámbito político o el electoral. Sin embargo, es importante señalar que los estudios del federalismo electoral irán creciendo en importancia, con buenos trabajos disponibles de Caroline Beer, Alain de Remes, Jacqueline Peschard, Jacqueline Martínez Uriarte y Laura Flamand, entre otros. Hay muy pocos estudios de la dimensión federalista de la opinión pública, incluyendo el trabajo de John Kincaid. Vale la pena también resaltar algunos trabajos bastante viejos, de hace más de 50 años, que pretendían rescatar una dimensión de teoría política combinada con datos empíricos, incluyendo Lloyd Mecham, August Spain y la tesis doctoral de Robert Scott.

Lee Benson (y otros estudios sobre la formación de los estados y el régimen político liberal, como los trabajos de Edmundo O'Gorman y Jaime O. Rodríguez) deberían de convencernos de que el federalismo en México fue desde el principio un sistema arraigado entre la población y adoptado como propio por las élites políticas mexicanas, no una simple imitación.

Se puede realizar un sencillo ejercicio que revela la importancia creciente del sistema federal en nuestras Constituciones, que consiste en contar la frecuencia de palabras que se repiten en los textos constitucionales. Esto no constituye propiamente un análisis textual, pero ilustra de manera muy contundente, si se hace de forma comparativa, cómo va cambiando el énfasis de las Constituciones conforme avanza la vida independiente del país.[3]

Las dos palabras que aparecen con más frecuencia en la Constitución de Apatzingán son Gobierno (70 menciones) e Individuo (65). Provincia aparece en el décimo lugar (24 veces) y Pueblo en el lugar decimoséptimo (mencionado 19 veces). La de Apatzingán no es todavía una Constitución moderna, comparada con la de 1824 que ya muestra las secciones a las que estamos acostumbrados con garantías individuales y una sección orgánica bien desarrollada. Quizá es sorprendente encontrar la palabra individuo, pero hay que considerar que este es un texto fundamentalmente abocado a promover la libertad y la prohibición de la esclavitud.

En la Constitución de 1824 la primera palabra en términos de frecuencia es ahora "Estado" (mencionada 119 veces en el texto). Este es un dato revelador, pues ilustra la preeminencia de dichas unidades políticas, así como la idea weberiana de una organización con monopolio legítimo del uso de la fuerza sobre un territorio —una pretensión ambiciosa acorde con las ideas más avanzadas de creación de naciones-Estado—. Federación aparece en quinto lugar (luego de Presidente, Cámara y Congreso) con 54 menciones. La palabra "Individuo" en esta Constitución sigue apareciendo con frecuencia, pero relegada al lugar onceavo, con 34 menciones.

Las Bases Orgánicas de 1836 y 1843 supuestamente revirtieron el país a un régimen centralista unitario. Sin embargo, la palabra con más menciones en 1843 son los "Departamentos" (98 menciones). Nominalmente las unidades políticas ya no se llaman estados, pero es claro que las entidades continúan siendo una realidad *de facto* de la organización política del país, no obstante el régimen centralista. En segundo lugar aparece la palabra "República" (76 menciones), mientras que la

[3] En este trabajo presento una primera aproximación eminentemente mecánica, dejando que futuras investigaciones examinen nuestros textos de una forma menos burda y más inteligente, desde cualquier computadora conectada a Internet. La inspiración para este ejercicio viene del proyecto de humanidades digitales de Google que generó el *Ngram Viewer*. Específicamente el análisis se realizó en el sitio *tagul.com*, que permite copiar y pegar cualquier texto, generando nubes de palabras y un archivo con las frecuencias de las mismas. Otros sitios permiten realizar análisis más sofisticados, tomando en cuenta el idioma del texto original, o incluso existen alternativas de lo que se conoce como Procesamiento de Lenguajes Naturales, que permite comparar textos, incluyendo frases completas. En el análisis que sigue se eliminaron las palabras comunes como artículos, verbos y algunos nombres propios de personas, dejando todos los sustantivos y agrupando plurales con singulares. Los textos constitucionales fueron tomados del repositorio de la Cámara de Diputados.

palabra "Individuos" es cada vez menos frecuente, en el lugar décimo tercero, con 43 menciones.

La Constitución de 1857 recupera a los Estados como la palabra con más menciones (77), continuando una retórica que coloca la Ley y las Leyes (con 75 menciones), Unión en sexto lugar y República en un séptimo lugar, más prominente que Federación en el lugar doceavo. Este orden sugiere que aunque el país debería para entonces de ser concebido más como los "Estados Unidos Mexicanos" subsiste todavía la idea de la "República" mexicana como la identidad del país en formación.

El mismo método puede ser aplicado a la Constitución de 1917. En este caso podemos incluir tanto la transcripción del *Diario de Debates* del Constituyente de 1917, el texto original de la carta constitucional, y el texto actualmente vigente. En el debate de los constituyentes la primera palabra en orden de popularidades es otra vez Estado (con 4 673 menciones), seguida por Congreso y Poder. La palabra "Federal" aparece en el orden 80 y "Municipio" en el lugar 110. En lugar de "Individuo" (en el lugar 19, con 953 menciones), se debatió con frecuencia usando el término "Hombre" (1 563 menciones en el lugar 13) y "Persona" (1 377 menciones, en el lugar 19).

Este *ranking* de palabras más o menos se conserva en el texto constitucional original, en el cual "Estado" sigue siendo la palabra más frecuente (con 240 menciones). Esto muestra el alto grado de continuidad en la retórica de las Constituciones. En el texto aprobado por el Constituyente, sin embargo, surge un nuevo término que continuará ascendiendo a lo largo del siglo XX, a saber, la palabra "Federal" (cuarto lugar de mayor frecuencia, con 139 menciones). Cuando se revisa el contexto del uso de la palabra "federal", ésta refleja casi siempre centralismo, especificando facultades otorgadas al gobierno federal.

El ascenso del gobierno federal es todavía más patente cuando se examina el texto vigente de la Constitución, en donde la palabra "Federal" es la que tiene el mayor número de menciones (703), seguida muy de cerca por "Estado" (con 671).[4] Hay que aclarar que el contexto de una gran parte de las menciones de la palabra Estado en la Constitución vigente ya no tienen ninguna relación con las entidades federativas, sino que reflejan un uso más centralista, característico de la segunda mitad del siglo XX, e incorporando temas como la rectoría y planeación del desarrollo nacional.

Así pues, el análisis de los textos constitucionales, incluyendo las etapas centralistas como las Bases Orgánicas, debe convencernos de que no hay nada ajeno ni artificial en el federalismo mexicano como una forma de gobierno propia. Pero la evolución de nuestro sistema se ha desplazado de un énfasis en los estados como el actor medular del arreglo político institucional, hacia un sistema altamente centralizado que conocemos, en el cual el gobierno federal juega un papel preponderante. Es decir, la presencia de la palabra "federal" no significa fortalecimiento del federalismo, sino el enorme papel que juega el gobierno federal en toda la arquitectura de gobierno. La historia constitucional nos permite vislumbrar, sin embargo, que la

[4] Utilizando el texto en el repositorio de la Cámara de Diputados, que hay que aclarar incluye al final todos los artículos transitorios de las muchas reformas que se han realizado.

Nubes de palabras en la Constitución de 1917

Texto original	*Texto vigente (2016)*

NOTA: La gráfica muestra nubes de palabras, en donde el tamaño de cada palabra es proporcional a su frecuencia en el texto, comparando la Constitución de 1917 en su texto original y su texto vigente. Llama la atención que, además del ascenso de la palabra "Federal", el texto original hace un marcado hincapié en la Ley y los órganos de gobierno. En contraste, el texto vigente da cabida, además, a una gran cantidad de temas más específicos, incluyendo lo electoral, los procedimientos y un énfasis en lo nacional.
FUENTE: Elaboración propia con base en los textos constitucionales original de 1917 y vigente en 2016, según el repositorio de la Cámara de Diputados. El conteo de palabras y la visualización se realizaron por medio del sitio *tagul.com*.

preeminencia del gobierno federal no es un hecho dado, sino el resultado de una larga evolución de reformas constitucionales que se acumularon durante buena parte del siglo XX.

III. EL LUGAR DE LOS PUEBLOS

Los municipios son parte integral del sistema federal mexicano. Esto es una anomalía en comparación con la mayor parte de las federaciones, en que todos los asuntos que conciernen al régimen municipal se determinan al nivel de la legislación de las entidades federativas. El artículo 115 fue uno de los más importantes en los debates del Constituyente de1917, pues en él se vertieron algunas de las pugnas y aspiraciones políticas que desembocaron en la espiral de guerra civil. Si bien las reivindicaciones sociales plasmadas en los artículos 3o., 27 y 123 son las más discutidas, tanto por su originalidad como por el legado que tuvieron en el funcionamiento del

régimen político y el corporativismo mexicano, en términos políticos el 115 resulta una piedra fundacional de la forma de gobierno, sobre todo en lo que concierne al impacto directo del quehacer público en la vida cotidiana de los ciudadanos. A fin de cuentas, es en el espacio municipal donde los individuos tienen la mayor parte de sus interacciones con la autoridad y el poder público.

La Constitución de 1917 estableció unos cuantos principios claros, que los estados no podían transgredir, para salvaguardar el régimen municipal: 1) no habría autoridades intermediarias, como los odiados Jefes políticos o la división en agrupamientos como los "partidos" característica del Porfiriato; 2) la administración de la hacienda municipal debía ser libre; y además se afirmaba en el texto constitucional que dicha hacienda tendría fondos suficientes para atender las necesidades locales; 3) que a los municipios les fuera reconocida una personalidad jurídica; y 4) que los gobernadores tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieran.

En un espíritu federalista, el artículo original deja todas las demás atribuciones para ser normadas por las legislaturas estatales, en sus propias Constituciones. Es sólo después de la reforma constitucional de 1983 en que se estipula específicamente en la Constitución federal cuáles serán las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos municipales, y se legisla a nivel federal una uniformidad del régimen municipal para todo el país.[5] Paradójicamente, si se considera que la reforma fue un avance en la descentralización (que fortaleció a los municipios), la camisa de fuerza en que se colocó el régimen municipal de todos los estados es contraria a una visión federalista. La nueva estructura constitucional especificó que los municipios debían proveer la mayor parte de los servicios públicos locales, como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito.[6]

Además, la reforma hizo explícitas las fuentes de ingresos fiscales de los municipios, estipulando que controlarían las contribuciones de propiedad inmobiliaria y las participaciones federales que les correspondieran. La reforma especificó también cómo se debían elegir las autoridades municipales y la conformación de sus cabildos. Es decir, la actual carta constitucional no reserva a los estados todo lo que no se dice explícitamente en la Constitución, sino que regula las funciones de gasto, ingreso público, servicios provistos y esquema electoral de los municipios, en lugar de permitir diversas soluciones institucionales apropiadas para cada estado.

Antes de la vida independiente del país, las reglas previstas para los pueblos de indios en las Leyes de Indias y los nuevos municipios en la Constitución de Cádiz incluyen atribuciones para el gobierno local asombrosamente parecidas a las Constitución reformada hoy vigente. La Constitución de Cádiz (eminentemente centra-

[5] En este contexto, la reforma subsecuente al artículo 115 en 1999 no es tan importante fuera de los círculos de discusión municipalistas. El cambio radical para fines del funcionamiento del federalismo se dio ya desde 1983.

[6] La literatura sobre el municipio en México es vasta, pero vale la pena revisar los trabajos de Mauricio Merino, Enrique Cabrero y sus colaboradores, Jacqueline Martínez Uriarte, Victoria Rodríguez y Peter Ward, entre otros.

lista) establece en su artículo 321 que los ayuntamientos están a cargo de la "policía de salubridad y comodidad", la seguridad y el orden público, administrar y recaudar impuestos, escuelas de primeras letras, hospitales y otros establecimientos de beneficencia, "construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos en común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato". Salvo las responsabilidades de las tierras comunales, que en México se trasladaron a la estructura institucional ejidal dentro del artículo 27, la división de responsabilidades de Cádiz es bastante similar a la que se estableció 150 años después con la reforma de 1983.[7]

Esta similitud no debería de sorprendernos. La responsabilidad de la institución municipal en realidad precede a los municipios mismos como institución, pues abreva de la tradición colonial que establecía sólo unas cuantas villas y ciudades de españoles, algunos minerales y reales de minas, y miles de Pueblos de Indios como las principales unidades políticas de la legislación colonial. La mayoría de la población habitaba en esos pueblos, que después de la catástrofe demográfica del siglo XVI, fueron los espacios territoriales donde se recuperaron las comunidades políticas de lo que hoy es México.

La Recopilación de las Leyes de Indias en su Libro 6, Título 3o. establece de manera muy clara que el propósito de los pueblos de indios es asegurar que los habitantes puedan "vivir en policía". Esta frase no significaba solamente la condición de orden público que connota el día de hoy, sino que implicaba la vida en *polis*, en unidades políticas bien ordenadas que permitieran el desarrollo de las personas en una vida política propia de una República. Los pueblos no eran sistemas plenamente democráticos, pero contaban con muchos espacios de representación y rendición de cuentas que todavía se vislumbran en las prácticas de usos y costumbres no sólo en los municipios de Oaxaca, sino en cientos de municipios indígenas en todo el país.

IV. El pueblo como lugar

La configuración del territorio nacional fundado en los pueblos de indios, precursores directos de los municipios, se puede observar en el mapa que realizó el geógrafo, historiador y matemático José Antonio de Villaseñor en 1746, que acompañó al tratado *Theatro Americano, Descripción General de los Reynos y Provincias de la Nueva España y sus Jurisdicciones*. Ese tratado constituyó en su momento el compendio más preciso sobre las características geográficas y la población de lo que hoy es México. El mapa no fue incluido en la publicación misma, pero se resguarda en el Archivo General de

[7] Cabe resaltar que en México los municipios mantenían y financiaban buena parte de las escuelas primarias hasta la mitad del siglo XX, y probablemente jugaban un papel bastante importante en temas de salubridad. En el ámbito de la educación los municipios dejaron de otorgar servicios educativos como consecuencia de la expansión de las escuelas rurales y en general de todo el sistema educativo federal. Subsisten todavía algunos rasgos de dicha herencia en los sistemas educativos y de salud estatales.

Indias en Sevilla. Constituye probablemente la fuente sobre la cual se diseñaron las fronteras entre las intendencias creadas con las reformas borbónicas. En el *Theatro Americano* se discute la organización territorial del territorio con base en jurisdicciones de Alcaldías Mayores, y en algunos casos ciudades, provincias o reinos.

Sin embargo, en el mapa de Villaseñor no hay fronteras. El espacio territorial está cruzado por ríos y montañas. Las ciudades principales muestran sus notables catedrales. Y se muestran los fuertes y presidios, sobre todo en el norte, todavía en incipiente proceso de colonización, y en los puertos de Veracruz y Acapulco. El mapa muestra los más de cuatro mil pueblos, que Dorothy Tanck de Estrada ha estudiado y geo-localizado en su hermoso *Atlas Ilustrado de los Pueblos de Indios*. Esos pueblos tenían, por supuesto, linderos y mojoneras que marcaban los límites de sus tierras respecto a sus vecinos. Pero en este mapa aparecen como puntos o iglesias, reflejando que antes que territorios o fronteras, los pueblos eran lugares. Lugares políticos con un espacio específico urbano donde habitaban la mayoría de los pobladores, gozando de ciertos derechos y protecciones.[8]

Las reformas borbónicas crearon el sistema de Intendencias, precedente de los actuales estados. Las intendencias se convirtieron rápidamente en unidades políticas con identidades propias. Las primeras imágenes de las intendencias se encuentran delimitadas en una serie de hermosos mapas, también resguardados en el Archivo General de Indias.[9] Pero aún en esos mapas la unidad política fundamental sigue siendo más el pueblo, la villa o la ciudad, como un punto geo-localizado.

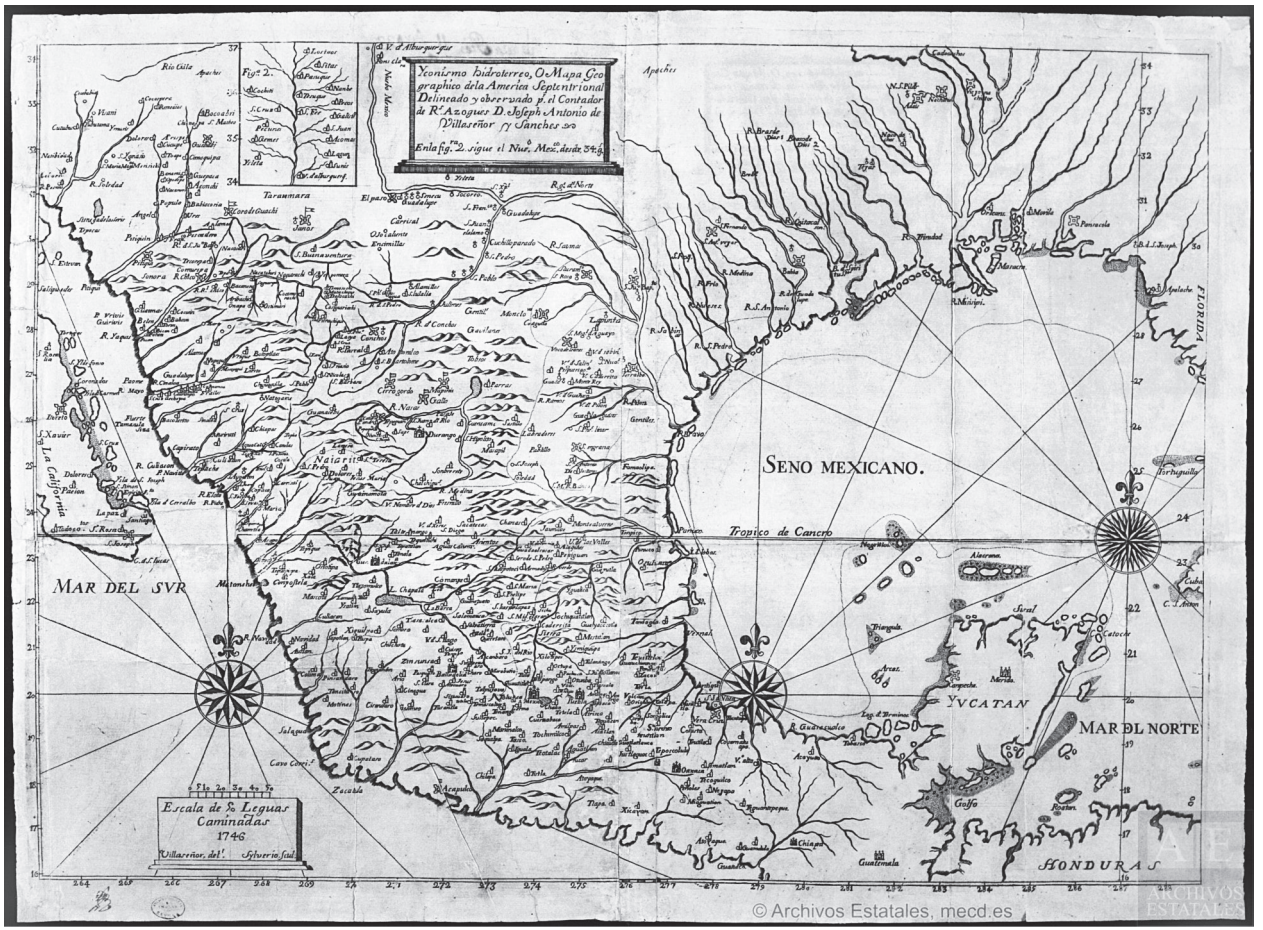
Cabe destacar que divisiones administrativas para la Nueva España en realidad existen por lo menos desde el famoso Códice Mendocino (o la Matrícula de Tributos) como provincias tributarias del imperio Colhua-Mexica o en la *Suma de Visitas* de 1548, que organiza las comarcas como provincias. Durante el periodo colonial los Corregimientos y Alcaldías Mayores fueron organizando el sistema de gobierno indirecto del régimen colonial. Esas unidades se convirtieron en Subdelegaciones después de las reformas que crearon las Intendencias, pero la vida política de la mayoría de la población se realizaba en las Repúblicas de Indios en sus pueblos. Las ciudades y villas de españoles, a su vez, fueron desarrollando una vida republicana propia, conforme a las instituciones municipales de la metrópoli a ultramar.

Alexander von Humboldt, en su famoso mapa de 1808, todavía concibe el territorio en los mismos términos que Villaseñor. Se trata de una topografía definida por puntos claramente localizados en el espacio territorial, antes que fronteras entre unidades políticas más grandes. Como en el caso de Villaseñor, la discusión estadística de Humboldt usa una unidad administrativa más grande, en este caso la Intendencia, como la forma política para organizar la demografía del territorio.

Regresando al tema de la reforma del artículo 115 original, algunos de los estados ya otorgaban a sus municipios poco más o menos las mismas atribuciones que se plasmaron en el texto constitucional después de 1983. Pero la reforma pretendió subsanar las carencias de representación del régimen de partido hegemónico, uni-

[8] El esfuerzo más ambicioso para investigar de manera sistemática la genealogía de los municipios es el monumental proyecto en curso de Bernardo García Martínez.

[9] Cuaderno de mapas de intendencias, ES.41091.AGI/27.17//MP-MEXICO, pp. 256-268.



© Archivos Estatales, mecd.es

FUENTE: "Yconismo hidrotérreo, o Mapa Geográphico de la America Septentrional. Delineado y observado p[o]r el Contador de los R[eale]s Azogues D[on] José Antonio de Villaseñor y Sánches". Archivo General de Indias. MP-MEXICO, 161.

formando el sistema municipal en todo el país, en lugar de permitir que cada estado determinara, de acuerdo con sus características locales, la mejor manera de estructurar sus unidades políticas.

Las condiciones de los cinco municipios de Baja California son muy distintas a las de los 570 de Oaxaca. Un espíritu federalista permitiría que cada estado estableciera la mejor forma de estructurar municipios para cumplir con las obligaciones de proveer servicios públicos, esbozadas sólo de manera general en la Constitución federal, para que sus habitantes se vean beneficiados de acuerdo con las características locales. Las soluciones institucionales que cada estado encuentre se podrían convertir, además, en laboratorios donde se experimentan ideas nuevas, que pueden ser adoptadas cuando sean exitosas o desechadas si no lo son. Pero para ello sería necesario recuperar al pueblo como unidad política de arraigo local y sistemas de representación y rendición de cuentas no a los otros ámbitos de gobierno, sino a sus propios ciudadanos.

V. Las carencias del Senado

En la Constitución de 1917 el Congreso Constituyente no corrigió una de las lagunas en las facultades del Senado, que debilita el funcionamiento del federalismo mexicano. La asimetría bicameral, que faculta a la Cámara de Diputados y al Senado a aprobar la Ley de Ingresos, pero da poder exclusivo a la Cámara baja en la aprobación del Presupuesto, significa que el Senado no tiene autoridad sobre la composición territorial del gasto federal. En un sistema fiscal en que la mayor parte de los recursos de los estados y los municipios provienen de transferencias federales, esto significa que al Senado le falta autoridad para determinar los recursos disponibles para el desarrollo regional.

Esto no es un accidente, sino que proviene de la intención de ingeniería constitucional de los liberales triunfantes del siglo XIX, que cuando restauran el Senado en 1874, no querían que se convirtiera en un espacio de poder que pudiera ser capturado por los gobernadores. Esta falla de diseño institucional es la que ha generado soluciones funcionalmente equivalentes, como el papel que ha jugado la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como un grupo sin estatus constitucional que formalmente discute los temas centrales del federalismo del país, e informalmente se ha vuelto un grupo de presión que busca aumentar (muchas veces con éxito) las transferencias federales a los estados.

Al no tener facultad sobre el presupuesto federal, el Senado no se constituye en un actor de veto que pueda impedir o bloquear mayorías en la Cámara de Diputados que atenten contra los intereses de los estados. Esto es, en el diseño mismo de todos los sistemas federales se contempla que cada estado tenga el mismo número de representantes (Senadores) para asegurar que una mayoría numérica (que no poblacional) de entidades esté empoderada para preservar derechos minoritarios de las entidades pequeñas. Pero la posibilidad de crear esas coaliciones de estados pe-

queños no existe en el sistema federal mexicano, por lo menos en lo que concierne al tema presupuestal.

Desde una perspectiva comparativa no es del todo inusitado que un sistema bicameral contemple cierta asimetría en el poder de ambas Cámaras. Pero lo que sí resulta sumamente inusual es que el Senado mexicano tenga, además de asimetría, una representación territorial muy atenuada. Prácticamente todos los sistemas federales del mundo tienen Senados con representación exclusiva de las unidades territoriales. El Senado mexicano da un peso extraordinario a los partidos políticos, debido a la figura del Senador de minoría y el componente de representación proporcional dentro de la fórmula de su integración. Los dos partidos políticos con más popularidad en cada estado, al controlar la nominación del primer nombre en la lista de la fórmula de Senadores, aseguran control sobre un puesto del Senado en cada estado. Y al controlar el orden de la lista de los Senadores de representación proporcional, controlan también una cuarta parte de la Cámara Alta. Existe evidencia de que el control de las nominaciones es bastante determinante del funcionamiento de un sistema federal. Cuando las nominaciones son controladas por partidos políticos nacionales, el federalismo sufre, en comparación con las situaciones en que la nominación a los cargos requiere de arraigo y apoyo local. El arreglo de México tiene una lógica política clara, en el sentido de que la Cámara Alta termina con una composición partidista similar a la Cámara Baja, pero esa congruencia le resta poder de contrapeso y veto sobre las decisiones que tengan implicaciones para los intereses territoriales.

VI. Los límites de los estados

Cien años después del mapa de Villaseñor, Antonio García Cubas prepara la *Carta General de la República Mexicana de 1857*, primer mapa nacional que, como ha demostrado lúcidamente Raymond Craib, afianza la identidad de los ciudadanos imaginarios del México moderno. Este mapa se publica inmediatamente después de la nueva Constitución federalista de 1857, y una vez consumada la pérdida de la mitad del territorio en la guerra con Estados Unidos. Este es, poco más o menos, el mapa que todos los mexicanos reconocen, aunque sea en las versiones de colores brillantes que se solían comprar en las papelerías para la tarea de geografía en la escuela primaria. De hecho, el mapa de García Cubas se utilizó por décadas para enseñar la geografía nacional en las escuelas. No necesariamente se trata del mapa más creativo u original de García Cubas, pues él mismo realizaría unos años después su *Atlas Pintoresco e Histórico de 1885* que provocó gran admiración no sólo en México sino en Europa. Pero el mapa de 1857 refleja la realidad fundamental de un federalismo mexicano consolidado.

En la Carta General de 1857 visualmente el impacto más inmediato es ver que los estados están sombreados en colores. Si se mira con cuidado, en varios estados hay algunas importantes diferencias respecto a las fronteras actuales. Las dos penín-

FUENTE: Antonio García Cubas, *Carta general de la Republica Mexicana. Noticias geograficas y estadisticas de la Republica Mexicana*, México, Imprenta de J. M. Lara, v. de la Palma, núm. 4, 1857. Colección de Mapas David Rumsey, núm. 8389.

sulas, Yucatán y Baja California aparecen como una sola entidad cada una. Hay un curioso estado de Tehuantepec, y no aparece todavía Nayarit. Pero este mapa constituye sin lugar a dudas un espacio territorial que corresponde con el México moderno. Una línea roja en la parte superior claramente delimita el territorio nacional frente a los Estados Unidos, hecho que resalta todavía más cuando se observa que no hay una línea limítrofe dibujada en la frontera sur con Guatemala. Vale recordar que en los mapas de Villaseñor o Humboldt no aparecían fronteras nacionales.

El contraste de la Carta General con respecto al mapa de Villaseñor va más allá de resaltar la preeminencia de los estados y sus capitales como entidades políticas que definen a la nación. Las montañas y los ríos siguen existiendo, dada su relevancia para la difícil integración del territorio nacional. Pero ahora aparecen también los caminos. El clásico relieve de la ruta entre Acapulco y Veracruz, ya realizada por Humboldt décadas antes, se muestra en la Carta al pie, debajo del cuadro con las leyendas. A diferencia de Villaseñor, que colocó a la usanza de las cartas portolanas, tres rosas de los vientos, en San Juan de Ulúa, las islas Marías y el Trópico de Cáncer en el Caribe, ahora el énfasis es sobre los caminos de tierra adentro.[10] En el antiguo mapa de la Nueva España la navegación conectaba a la colonia con la metrópoli y las rutas de comercio de la Nao de China. El territorio de la nueva nación mexicana, en cambio, se integra hacia adentro. Es revelador, sin embargo, que aun en ese mapa la economía no está cerrada, pues se marca un camino central que une los puertos al exterior, Acapulco con Veracruz, pasando por la Ciudad de México.

Este mapa permite reflexionar también sobre el gran debate fiscal del siglo XIX, respecto a los impuestos internos y las alcabalas. Las alcabalas fueron restricciones fiscales que perjudicaron el libre flujo de mercancías y el crecimiento económico del país. En teoría la alcabala ya había sido eliminada por Benito Juárez, al menos nominalmente, en 1861; pero es hasta 1869 que el territorio interno queda integrado de forma definitiva y los estados dejan de imponer aranceles internos. La Constitución de 1917 incluye una prohibición contundente a los impuestos internos, en los artículos 117, 118 y 131. Los principios ahí contenidos no sólo garantizan un trato equitativo a las mercancías sobre todo el territorio nacional, y la unidad de la autoridad monetaria, sino que claramente mantienen en el ámbito federal la relación comercial y financiera con el exterior.

VII. Los estados limitados

La limitación de la autoridad estatal para crear aranceles internos fue sumamente importante para la integración de la economía nacional. Pero los estados se han visto severamente restringidos por la carta constitucional en casi todas las áreas, sean temas sociales, de desarrollo económico, políticas educativas, urbanas o de salud. A los estados se les impide en la propia Constitución tomar decisiones sobre muchos

[10] Nótese que el mapa tenía latitudes y longitudes, pero visualmente lo que domina son las líneas de navegación en todas las direcciones de la brújula saliendo de las rosas de los vientos.

ámbitos del quehacer de gobierno que más interesa a los ciudadanos. Esta camisa de fuerza constitucional ha impedido que los estados se conviertan en verdaderos detonadores del crecimiento regional. Si bien el artículo 124 establece con claridad que todos los poderes residuales residen en los estados, en realidad la evolución de las reformas constitucionales durante buena parte del siglo XX gradualmente concentraron las atribuciones en el ámbito federal. Esto se puede apreciar de manera muy clara en los cambios al artículo 73. En su versión original, el Congreso tenía facultades muy importantes, relacionadas con la creación de estados y sus límites; la regulación del Distrito Federal; emitir deuda, acuñar moneda y establecer un Banco Central; controlar los impuestos al comercio exterior; legislar en temas de minería, comercio y banca; organizar todo lo relacionado con la defensa nacional; manejar los terrenos baldíos; cuidar las vías de comunicación; vigilar la salubridad nacional; establecer instituciones de educación superior; y diversos temas relacionados con la división de poderes, la ciudadanía y las elecciones. Estas potestades tenían un sentido claramente federalista, pues se relacionaban fundamentalmente con temas en los cuales el ámbito de acción relevante es el federal. En este sentido, la Constitución original, junto con el artículo 124, incorporaba implícitamente un fuerte principio de subsidiariedad, en donde el Estado federal sólo actuaba cuando los estados no eran capaces de resolver necesidades públicas, sea porque rebasaban su ámbito territorial o por los efectos de derrama espacial que no lograban capturar adecuadamente.

En 1921 se van agregando en este artículo cada vez más atribuciones, empezando por crear escuelas en todos los niveles, incluyendo las rurales. En 1929 se le otorga a la Federación la regulación de los ferrocarriles, agregando en 1933 la industria textil, y en 1935 la cinematográfica y la eléctrica. En 1942 se prohíbe a los estados cobrar impuestos en recursos naturales, banca y seguros, y los impuestos especiales en energía eléctrica, tabaco, gasolina, cerillos, pulque y explotación forestal. En 1947 se agrega la legislación de loterías; en 1949, los impuestos a la cerveza; en 1966, pasa a controlar las zonas arqueológicas o los monumentos históricos. La centralización observada en las atribuciones federales es todavía más marcada en el ámbito fiscal, en que gradualmente la federación va aprovechando los impuestos modernos más importantes, incluyendo la renta personal y a las empresas, y las ventas. La potestad tributaria de los estados, como lo muestro en otros trabajos, se fue perdiendo como consecuencia de pactos políticos, en que los gobernadores y las autoridades estatales cedieron su autoridad a cambio de carreras políticas sin riesgos electorales, aseguradas por el gobierno federal.

Además, a partir de la década de los años sesenta del siglo XX, se va estableciendo en el artículo 73 la concurrencia de la federación en diversos ámbitos, empezando por el educativo, pasando por los asentamientos humanos, la contaminación, la seguridad pública, la pesca y acuacultura, el desarrollo sustentable, la cultura, y más recientemente, el secuestro y la delincuencia organizada. La centralización en el ámbito tributario viene acompañada, entonces, por una descentralización en el ejercicio del gasto, pues los estados y los municipios concurren con la federación en la provisión de gran parte de los bienes y servicios públicos que importan a los ciu-

dadanos. Para llenar la discrepancia entre los gastos descentralizados y la recaudación centralizada, surge el sistema de transferencias federales, a través de las figuras de Participaciones y Aportaciones, que hace que nuestro federalismo se caracterice, sobre todo, porque prevalecen las transferencias.

En este trabajo no es posible explicar la evolución del Sistema de Coordinación Fiscal. Sabemos, por el trabajo de Alejandra Irigoin, que desde la era borbónica ya se empezaron a utilizar los "situados" como sistemas de transferencias entre las unidades del imperio español. El trabajo de Marcello Carmagnani nos demuestra que el siglo XIX tuvo fuertes tendencias centralizadoras en el ámbito fiscal, en pugnas relacionadas, por ejemplo, con la contribución federal. Y mi propio trabajo describe el proceso por el cual, el gobierno federal logró que los estados acordaran lo que Barry Weingast y Maite Careaga han llamado un "pacto fiscal con el diablo", en que se abstienen de utilizar su capacidad fiscal a cambio de transferencias federales.

Una de las desventajas de los sistemas federales es que éstos pueden exacerbar las diferencias regionales. Al permitir que los estados busquen avenidas de desarrollo propias, esto puede generar tensiones redistributivas en las regiones pobres. En teoría el centralismo permite que el gobierno nacional compense a las regiones menos desarrolladas. Aunque también los sistemas federales pueden desarrollar mecanismos por medio de los cuales se hacen transferencias igualadoras o compensatorias a favor de las regiones atrasadas. El federalismo mexicano, no obstante su centralización, no ha logrado realmente atenuar las marcadas desigualdades territoriales, y tampoco ha creado sistemas de transferencias que permitan ofrecer pisos mínimos de satisfactores básicos mediante recursos para salud, educación o infraestructura social. Los aspectos financieros y fiscales del federalismo mexicano no están establecidos estrictamente en la Constitución, y rebasan con mucho los límites de este ensayo.[11] Sin embargo, debo enfatizar que, en mi opinión, el arreglo de nuestro federalismo fiscal es consecuencia de acuerdos políticos heredados del pasado, que constituye cada vez más un lastre para el desarrollo social, la innovación y la respuesta a las demandas heterogéneas de los ciudadanos en el mosaico de diversidad que es México.

Necesitamos repensar el federalismo como una arquitectura institucional que determina el flujo de recursos entre territorios gobernados por representantes que deben responder a sus ciudadanos, que esperan que esta forma de gobierno mejore sus condiciones de vida cotidiana. Para ello es necesario tomar una perspectiva más crítica sobre cómo es que se llegó al entramado institucional plasmado en la Constitución de 1917 y sus múltiples reformas durante los pasados 100 años, y si ese andamiaje político e institucional responde a sus aspiraciones originales.

Como una reflexión final, me gustaría tocar en uno de los artículos de la Constitución que desde la pacificación del país con el fin de la Guerra Cristera no recibe mucha atención, pero es parte de la arquitectura de nuestro federalismo. El artículo 122 de la Constitución original de 1917, pasado con una reforma al 119 de la

[11] Como en otros temas, hay una literatura muy sólida y con nuevas aportaciones cada día, pero conviene ver el trabajo de Fausto Hernández Trillo y sus colaboradores, Gustavo Merino y Luis F. Aguilar, además de autores ya mencionados en notas anteriores.

Constitución vigente, menciona que en casos de sublevación o trastorno interior el gobierno federal debe intervenir en auxilio de los estados, ofreciendo su protección. Históricamente algunas de estas intervenciones llegaron a incluir la declaración de desaparición de poderes por parte del Senado.

La posibilidad de guerra interna y rebelión fue una de las grandes constantes de la historia de México durante buena parte del siglo XIX y la primera mitad del XX. La segunda mitad del siglo XX, sin embargo, resultó un periodo eminentemente pacífico. Pero aun durante la *pax* post-revolucionaria algunos estados sufrieron brotes de actividad guerrillera en el sur del país. La rebelión Zapatista en Chiapas, al cierre del siglo XX, surgió como un poderoso recordatorio de que el país tenía asignaturas pendientes con su población indígena, ancestralmente oprimida.[12]

Conflictos internos de este tipo podrían generar que se invocara uno de los elementos más delicados del sistema federal, a saber la intervención de un orden de gobierno sobre otro. La rebelión social brota cuando las condiciones de pobreza, desigualdad y desgobierno se vuelven intolerables. Pero si se potenciara la arquitectura del sistema federal se puede vislumbrar un futuro en que todos los socios del pacto pueden beneficiarse. Una verdadera autonomía y soberanía fiscal de los estados podría generar el dinamismo económico que ha eludido al país por tantos años. Las regiones más competitivas podrían capturar mejor las ventajas competitivas de la globalización y la inserción en mercados internacionales. Un sistema de transferencia verdaderamente compensatorio podría asegurar, a su vez, que las condiciones de educación, salud, y servicios públicos en los lugares más pobres gradualmente fueran equiparables a las condiciones de las regiones más ricas. Y los estallidos sociales serían sólo materia de estudio en nuestros libros de historia.

VIII. Bibliografía básica sobre el federalismo mexicano

Aguilar Villanueva, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", *Revista mexicana de sociología*, 1996, pp. 3-37.

Barragán Barragán, José, *El federalismo mexicano: visión histórico constitucional*, México, UNAM, 2007.

Beer, Caroline C., *Electoral competition and institutional change in Mexico*, University of Notre Dame Pr, 2003.

Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM, 1994.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps", *Urban Public Economics Review*,18, 2013, p. 12.

[12] Ya en el siglo XXI, la guerra contra el narcotráfico llevó a tal desgobierno en algunas zonas del país que en casos como el de Michoacán el comisionado federal se convirtió en el gobernante *de facto* de la entidad. Estos arreglos no están previstos en la Constitución, pero revelan que el andamiaje constitucional no tuvo los elementos para responder a esa crisis de gobernanza.

CARBONELL, Miguel, "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", *Boletín de Derecho Comparado*, México, enero-abril, 1998.

CAREAGA, Maite y WEINGAST, Barry, "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico", *In search of prosperity: analytical narratives on economic growth*, 2003, pp. 399-435.

CARMAGNANI, Marcello, "El federalismo liberal mexicano", en CARMAGNANI, Marcello, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 135-179.

———, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano 1850-1911*, núm. 336.72 C37, 1994.

CARPIZO, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973.

CRAIB, Raymond B., *Cartographic Mexico: a History of State Fixations and Fugitive Landscapes*, Duke University Press, 2004.

DE REMES, Alain, "Democratization and dispersion of power: New scenarios in Mexican federalism", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 22.1, 2006, pp. 175-204.

DESPOSATO, Scott W. y C, Francisco, "The New Federalism of Mexico Party System", *Journal of Politics in Latin America*, 4.2, 2010.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann, 1995.

———, "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y Gobierno*, 11.2, 2004, pp. 229-261.

———, "Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", *Comparative Political Studies*, 38.10, 2005, pp. 1196-1218.

———, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge University Press, 2006.

FLAMAND, Laura, "The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico", *PhD diss.*, University of Rochester, Rochester, Nueva York, 2004.

GARCÍA CUBAS, Antonio, *Atlas geográfico, estadístico e histórico de la República Mexicana*, Imprenta de José Mariano Fernández de Lara, 1858.

GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo y MARTÍNEZ MENDOZA, Gustavo, *Señoríos, pueblos y municipios: Banco preliminar de información relativa a la genealogía de las unidades políticas y territoriales básicas de Mesoamérica, Nueva España y México*, México, El Colegio de México, 2012.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.

GRAFE, Regina e IRIGOIN, Maria Alejandra, "The Spanish Empire and its legacy: fiscal redistribution and political conflict in colonial and post-colonial Spanish America", *Journal of Global History*, 1.02, 2006, pp. 241-267.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, 1993.

———, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1996.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto *et al.*, "Determinants and consequences of bailing out states in Mexico", *Eastern Economic Journal* 28.3, 2002, pp. 365-380.

———, "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo", *El Trimestre Económico,* 1997, pp. 199-219.

——— y JARILLO-RABLING, Brenda, "Is Local Beautiful? Fiscal decentralization in Mexico", *World Development*, 36.9, 2008, pp. 1547-1558.

HUMBOLDT, Alexander von, "Atlas géographique et physique du royaume de la Nouvelle Espagne fondé sur des observations astronomiques, des mesures trigonométriques, et des nivellemens barometriques", 1808. Disponible en: *http://dioscorides.ucm.es/proyecto_digitalizacion/index.php?b23177585*.

KINCAID, John y COLE, Richard L., "Citizen Attitudes Toward Issues of Federalism in Canada, Mexico, and the United States", *Publius: the Journal of Federalism*, 2010.

LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso: en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y DÍAZ CAYEROS, Alberto, "De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México", México, CIDAC-Porrúa, 2003.

MECHAM, J. Lloyd, "The Origins of Federalism in Mexico", *The Hispanic American Historical Review*, 18.2, 1938, pp. 164-182.

MERINO, Gustavo, "Federalism and the Policy Process: Using Basic Education as a Test-Case of Decentralization in Mexico", doctor of philosophy in public policy, Harvard University, 1999.

MERINO, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.

O'GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Secretaría de Educación Pública, 1979.

PESCHARD, Jacqueline, *El federalismo electoral en México*, México, Porrúa, 2008.

RODRÍGUEZ Jaime E., "The Struggle for the Nation: the First Centralist-Federalist Conflict in Mexico", *The Americas*, 1992, pp. 1-22.

RODRÍGUEZ, Victoria Elizabeth y SUÁREZ, Eduardo L., *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

SCOTT, Robert Edwin, *Some aspects of Mexican federalism, 1917-1948*, vol. 2, Madison, Universidad de Wisconsin, 1949.

SPAIN, August O., "Mexican Federalism Revisited", *The Western Political Quarterly*, 9.3, 1956, pp. 620-632.

TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Atlas ilustrado de los pueblos de indios*, México, El Colegio de México-Fomento Cultural Banamex, 2005.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (ed.), *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*, El Colegio de Mexico, 2003.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, "Un viejo tema: el federalismo y el centralismo", *Historia Mexicana*, 1993, pp. 621-631.

VILLASEÑOR, José Antonio de, *Theatro americano: descripción general de los reynos y provincias de la Nueva España y sus jurisdicciones*, México, UNAM, 2005.

WARD, Peter M. *et al.*, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back in*, núm. 9, Universidad de Texas, Austin, 1999.

LIBERALISMO Y ESTATISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Carlos ELIZONDO MAYER-SERRA*

SUMARIO: I. *Una Constitución de orígenes liberales*. II. *El liberalismo económico en la Constitución*. III. *La propiedad limitada*. IV. *La evolución estatista*. V. *El juicio de amparo y la Suprema Corte*. VI. *El regreso a los principios liberales*. VII. *Consideraciones finales*.

I. UNA CONSTITUCIÓN DE ORÍGENES LIBERALES

Este año, nuestra Constitución cumple su primer centenario. Se trata de un texto de una notable longevidad, siendo por mucho la Constitución más duradera de la historia de México y la más antigua de América Latina. Le sigue la Constitución de Costa Rica, la cual data de 1949. Si se consideran 188 textos de todo el mundo, el promedio de vida de una Constitución es de 36 años.[1]

Si nuestra Constitución ha durado tanto es porque, aunque los requisitos constitucionales para cambiarla implican amplias mayorías, la distribución del poder en México ha permitido que haya sido reformada 229 veces desde su promulgación. Únicamente 22 de sus 136 artículos no han sufrido modificación alguna.[2] No sólo durante los años de la hegemonía priista se reformaba con relativa facilidad, también desde 1997 que tenemos gobierno dividido. Es decir, aun cuando el partido del Presidente no tiene la mayoría en el Poder Legislativo, la Constitución se ha modificado 91 veces en menos de una década. Este abultado historial de reformas le ha permitido a la Constitución sobrevivir en función de las necesidades políticas del gobierno en turno.

* Profesor de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Campus Santa Fe.

1 Véanse los datos del *Comparative Constitutions Project*. Disponibles en: *http://bit.ly/2dHjXcy*.

2 Cámara de Diputados, "Sumarios de reformas a la Constitución y leyes vigentes". Consultado el 9 de octubre de 2016. Disponible en: *http://bit.ly/2e5M6Nk*.

Ahora bien, en cierto sentido la Constitución de 1917 es aún más vieja que el centenario que ahora cumplimos. Una parte importante de ésta viene directamente de la Constitución de 1857. Por ello, su jurisprudencia prevaleció hasta que la Corte empezó a dictar una nueva a partir de la promulgación de la Constitución de 1917.

Los liberales ganaron la guerra civil en el siglo XIX. Su visión del mundo la plasmaron en la Constitución de 1857. Era un rechazo a un mundo organizado corporativamente, en torno a la iglesia, el ejército, todo tipo de gremios y la propiedad corporativa de la iglesia y de los indígenas. Era un rechazo a un mundo de poderes opresivos, comenzando por el más evidente, que era el del gobierno en turno, por lo que había que proteger al ciudadano de sus arbitrariedades, en particular a través del juicio de amparo; así como el abuso de todo tipo de monopolios públicos y privados. Aunque muchos de éstos se originaron cuando aún éramos una colonia española, los monopolios florecieron a lo largo de nuestra vida independiente, empobreciendo al consumidor.

El gobierno de la Revolución mexicana fue heredero directo de los liberales del siglo XIX. La Constitución de 1917, tal como fue presentada por Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente, era una reforma de la Constitución de 1857. Los cambios que proponía Carranza eran importantes, sobre todo en lo que respecta a la manera de afianzar las garantías individuales y evitar la anarquía en el territorio nacional. El proyecto de Carranza buscaba concentrar el poder en el Ejecutivo frente al Legislativo, reformar el procedimiento penal y limitar el amparo. Sin embargo, "en rigor, el Proyecto de Constitución tuvo poco de novedoso u original en relación con el estado en que se encontraba en ese momento la discusión sobre temas constitucionales".[3] La raíz liberal de la Constitución de 1857 no fue modificada.

Carranza consideraba que las nuevas reformas servirían para culminar la obra liberal. En su mensaje inicial ante el Constituyente de Querétaro, Carranza señaló:

> La Constitución Política de 1857, que nuestros padres nos dejaron como legado precioso… lleva indiscutiblemente, en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución…
>
> Más, desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.[4]

Por ello, era necesario darle contenido positivo a los enunciados de la Constitución previa, pero siempre con un sentido liberal claramente definido:

---

[3] Marván, Ignacio, "El constituyente de 1917: rupturas y continuidades", en Salmerón, Alicia y Noriega, Cecilia, *México. Un siglo de historia constitucional (1808-1917) Estudios y perspectivas*, México, SCJN, 2010.

[4] Carranza, Venustiano, "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916", en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, México, Porrúa, pp. 745-746.

> …lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo, es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el Gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente.[5]

El Constituyente haría cambios de fondo en el proyecto de Carranza. Los más notables, nuevas versiones del artículo 27 y el 123, las cuales alejaban a la nueva Constitución de sus raíces liberales. El resultado sería una Constitución, con orígenes liberales, donde el amparo seguiría con características muy similares a la Constitución de 1857, siendo en principio un freno al poder arbitrario, pero con un fuerte sello social, como resultado de las demandas revolucionarias. Cumplir éstas requeriría un Estado más interventor.

En México coexisten por ello dos tradiciones igualmente fuertes que se explican por la forma en que se construyó el Estado tras la guerra de Independencia y la Revolución: el liberalismo y el estatismo, por paradójico que parezca. El liberalismo ganó la batalla política e ideológica en el siglo XIX. Buscó hacer de cada mexicano un ciudadano y para ello pretendió romper con las principales corporaciones existentes: la Iglesia católica y las comunidades agrícolas. La desamortización de las tierras afectó por igual a una y a otras, dejando a nuestras comunidades indígenas despojadas.

El otro gran objetivo del liberalismo triunfante fue proteger al individuo del poder arbitrario de la autoridad, fuente de buena parte de los problemas enfrentados por los gobernados. El amparo, orgullo de los juristas mexicanos, fue el instrumento central para evitar el abuso de los gobernantes. Por ello la protección contra el poder arbitrario del Estado es particularmente amplia en principio para todos, aunque haya sido capturada por quienes tienen recursos económicos e influencias y, sobre todo, un buen abogado para litigar adecuadamente. Gracias al amparo, al Poder Judicial le toca acomodar las tensiones entre la parte liberal de la Constitución y la estatista, que en materia económica están representadas respectivamente por los artículos 28 y 27 constitucionales, que son en los que se centra el análisis en este artículo.

El estatismo se incorpora a la Constitución de 1917 a partir de sus artículos 27 y 123. Su expansión fue la respuesta a las necesidades de los gobiernos posrevolucionarios de pacificar el país e impulsar un modelo de desarrollo basado no en la fuerza de una burocracia autónoma que aplica reglas cuyo objetivo es el desarrollo, sino en el reparto discrecional, muchas veces con criterios políticos, de apoyos y beneficios para los distintos sectores de la economía. Con gran detalle, el gobierno regulaba la actividad económica y se hacía directamente cargo, a través de sus empresas, de muchas tareas que en otros países estaban en manos de agentes privados.

[5] *Ibidem*, p. 749.

II. El liberalismo económico en la Constitución

La base de la Constitución de 1917 es una doctrina liberal a favor de la competencia. No está de más recordar la versión original del artículo 28:

> En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria…
>
> En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Este artículo, en su versión original, casi no aceptaba excepciones. Sólo "los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora". También quedaban exentas del espíritu de libre competencia del artículo 28: "las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses" y "las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad…".

Sin embargo, el artículo 28, en donde están plasmados nuestros principios económicos liberales, no tuvo por décadas una regulación eficaz. Era un mero objetivo programático. No se desarrollaron las instituciones para hacerlo realidad.

Si bien existía una Ley Reglamentaria de este artículo, promulgada en 1934, más que pretender disciplinar a los monopolios en el espíritu del 28, lo cual hubiera implicado estimular la competencia, esta ley regulaba precios y limitaba la entrada de nuevas empresas en algunas industrias cuando la autoridad consideraba que ya había demasiados jugadores. No se consideraba monopólica alguna empresa pública o de participación estatal, incluso si no estaba en un área estratégica o prioritaria.

Se desconfiaba de los mercados y se fue legislando con mucho detalle para regularlos a través de controles de precios. Ejemplo de esto es la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950 y los innumerables decretos oficiales de controles de precios en varios años posteriores. La idea vigente entonces era que se enfrentaba el problema de precios excesivos regulándolos desde el poder

del Estado, no estimulando la libre competencia para que fuera el mercado el que hiciera esa tarea.

El presidente Salinas rompió con esta tradición de controlar los mercados a través de fijar los precios y otras disposiciones intervencionistas para buscar hacerlo a través de una buena regulación de los mercados, es decir, castigando las prácticas dominantes y limitando a los monopolios. Un mercado bien regulado, desde una lógica liberal como es la del 28 constitucional, aprobada hace 100 años, es el mejor instrumento para lograr mejores precios y productos de mayor calidad.

Con este objetivo se promulga en 1992 la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE). Ésta llevó a la creación en junio de 1993 de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco). Esta ley, a partir de las mejores prácticas en la materia, buscaba hacer de la competencia el eje para que los precios se alineen en el mercado, sin que los oferentes puedan abusar de su posición dominante en el mercado en caso de tenerla. En la práctica, sin embargo, la Cofeco no tuvo los instrumentos suficientes para lograrlo, en buena medida por la prevalencia del amparo, el cual hizo posible sobrevivieran o se ampliaran empresas privadas dominantes, el caso más conspicuo en el sector telecomunicaciones. Las reformas del artículo 28, como parte del Pacto por México en los inicios del gobierno del presidente Peña Nieto le dan mucho más instrumentos a la heredera de la Cofeco, la Cofece, para tratar de cumplir el espíritu del 28 constitucional.

III. La propiedad limitada

El componente liberal a favor de la competencia en la Constitución de 1917 se fue diluyendo en el Congreso Constituyente donde se aprobó un artículo 27 y un 123 muy distintos a los propuestos por Carranza. En este texto nos vamos a centrar en el artículo 27. El artículo 27 de la Constitución de 1857 definía la propiedad en sólo dos párrafos:

> La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiacion y los requisitos con que ésta haya de verificarse.
>
> Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

El cambio central de la Constitución de 1857 frente a las Constituciones anteriores es que no protegió más los derechos de propiedad de las corporaciones y permitió la expropiación total de los bienes de la Iglesia y la desamortización de las propiedades comunales de los grupos indígenas. Conforme a la Constitución anterior, tal expropiación habría sido imposible. El artículo 9o., fracción XII, de las ba-

ses orgánicas de la República Mexicana de 1843 establecía: "La propiedad no puede ser violada, ya sea que se encuentre en manos de individuos o de corporaciones".[6]

El texto de la Constitución de 1857 no hace más que confirmar las Leyes de Reforma, las cuales ya habían determinado que ninguna corporación podía poseer tierras. Esto permitió a los liberales privatizarlas, lo cual rompía con la tradición colonial que, de acuerdo con Saffon, le había dado a la corona española la capacidad de distribuir en América Latina tierras colectivas a grupos indígenas bajo un estatus jurídico especial.[7]

No hay espacio para analizar cómo los liberales, empezando por Benito Juárez y concluyendo con el largo gobierno de Porfirio Díaz, fueron privatizando y repartiendo el territorio nacional. Para los fines de este texto basta una foto del resultado final. Según el anuario estadístico de 1905 y el censo de población de 1910, la estructura agraria a fines del Porfiriato era de una profunda desigualdad: 0.2% de los propietarios controlaban el 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas.[8]

La Revolución mexicana empezó como una rebelión política, pero terminó como una revolución social basada en una movilización popular que hizo presión en favor de algún tipo de redistribución de la tierra. En el artículo 27 de la Constitución se elaboró un nuevo marco para definir los derechos de propiedad, en especial con respecto a la tierra y el agua.

No había sido planteado originalmente en estos términos. La propuesta original de Carranza trataba de apegarse al espíritu del mismo artículo de la Constitución de 1857. En su mensaje de apertura declaró: "La única reforma que con motivo de este artículo [27] se propone, es que la declaración de utilidad pública sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata".[9]

Sin embargo, el Constituyente modificó de fondo este artículo. La concepción de propiedad descrita en el artículo 27 restringe de manera fundamental la propiedad privada, en contraste a como había sido definida en la Constitución de 1857. El artículo 27 aprobado dice a la letra en su versión original, en sus primeros párrafos:

> La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.
>
> Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

---

6 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 408.

7 Saffon, María Paula, "When Theft becomes Grievance: Dispossessions as a Cause of Redistributive Land Claims in 20th Century Mexico" (working paper), Department of Political Science, Columbia University, United States, 2014. Disponible en: *http://bit.ly/2dEELAW*. Nota: el texto pide no ser citado; sin embargo, al ser público por estar en la red, me parece se puede utilizar. Traducción mía.

8 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, *Deslinde y acaparamiento, el Reino de la Hacienda*, 2011. Disponible en: *http://bit.ly/2dE1HUJ*.

9 Carranza, Venustiano, *op. cit.*, p. 754.

> La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

De acuerdo con la Constitución de 1917, la propiedad corresponde originalmente a la nación, la cual está representada por el Estado. La propiedad no es un derecho natural previo al pacto fundador, sino una consecuencia de la propia Constitución.

Según el sociólogo Antonio Azuela, se puede dividir el contenido del artículo 27 en tres componentes principales. El primero es un principio general —la propiedad primaria de la nación sobre toda agua y tierra—. A partir de éste se derivan otros dos principios, los que se refieren a las intervenciones del Estado en la propiedad privada (expropiación y reglamentos) y otros que describen quién tiene derecho a poseer qué.

Para Azuela, es claro que la intención de sus redactores era definir la propiedad privada como un derecho menor en comparación con el derecho de la nación sobre el territorio. El principio general fue dar amplios poderes al Estado para distribuir tierras y dirigir la actividad económica.[10]

Conforme a la Constitución de 1857 y, en términos muy semejantes a la propuesta de Carranza, la propiedad podía ser expropiada únicamente para "uso público" y se estipula un procedimiento judicial claro a disposición del expropiado. Por ello, la expropiación sólo podía hacerse mediante "indemnización previa", lo que, en principio, limitaba la posibilidad de las expropiaciones a la magnitud de los recursos del gobierno.

La Constitución de 1917 cambia en un aparente detalle este principio. La expropiación ahora es mediante indemnización. No dice cuándo será el pago. Como afirma el jurista Pérez Nieto, la regla discrecional respecto al momento en que el gobierno tendría que pagar la indemnización prácticamente destruyó la noción de tiempo con respecto a tal indemnización.[11]

---

[10] Azuela, Antonio, "Property in the Post-post-revolution: Notes on the Crisis of the Constitutional Idea of Property in Contemporary Mexico", *Texas Law Review* 89 (1915): 1925.

[11] Pérez Nieto, Octavio, "El derecho de reversión en materia de expropiación", tesis de licenciatura, UNAM, 1990, p. 18.

El poder de expropiar fue uno de los principales componentes en la formulación del régimen posrevolucionario. La idea de que los derechos de propiedad privada a la tierra sólo eran justificados si no sobrepasaba cierta cantidad de tierra legitimó la reforma agraria bajo el imperio de la ley.

IV. La evolución estatista

La tendencia estatista se fue fortaleciendo significativamente a lo largo de los gobiernos posrevolucionarios que fueron reservando distintas áreas económicas al sector público. La Constitución se fue volviendo más restrictiva. Por ejemplo, el artículo 27 se modificó en 1940 para afirmar que "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se expedirán concesiones ni contratos".[12]

El artículo 28 también fue agregando excepciones. A partir del 3 de febrero de 1983 afirmaba:

> No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.[13]

Estos cambios constitucionales son reflejo de una política económica basada en una fuerte presencia del Estado directamente como empresario o productor e indirectamente a través de una intensa protección comercial y de todo tipo de regulaciones y subsidios.

La segunda fuerza estatista fue la implementación de una reforma agraria que distribuyó casi la mitad del territorio entre los campesinos que no tenían o habían perdido su tierra. La tierra se les dotó a través del régimen de propiedad ejidal o comunal, contrario a los principios expresos del liberalismo del siglo XIX, ejemplificados éstos por la desamortización de todas las formas de propiedad colectiva, incluida la de las comunidades indígenas. La reforma agraria fue un intento de reparar los abusos de la desamortización de las tierras de los indígenas, y en menor medida el de las compañías deslindadoras.

Sin embargo, como ha argumentado Emilio Kouri, no era una propiedad colectiva y sin autonomía política lo que querían las comunidades. Para Carranza

[12] Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de noviembre de 1940. Disponible en: *http://goo.gl/tuoJq*.

[13] Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983. Disponible en: *http://goo.gl/qzWh5*.

la propiedad comunitaria sería temporal y, en palabras de Kouri, eventualmente "la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio".[14] Lo temporal se volvió permanente y fue mucho más allá de reparar abusos del pasado.

V. El juicio de amparo y la Suprema Corte

Desde la Constitución mexicana de 1857 el juicio de amparo ha sido, por lo menos en el papel, una poderosa protección frente a cualquier violación de derechos, incluida la propiedad privada. Sin embargo, durante el Porfiriato y hasta los años finales del priismo, el Presidente ejercía el poder más importante de los tres que marcan la Constitución y podía presionar al Poder Judicial para que negara amparos en asuntos que le eran importantes, o incluso si éstos los perdía, podía simplemente no cumplir la sentencia.

No es que no sirviera el juicio de amparo. Era muy útil para frenar al gobierno, federal y local, muchas veces arbitrario. Sin embargo, en aquellos temas que le eran de gran interés al Presidente, generalmente los amparos no se daban o simplemente no se cumplían. Señalo dos casos de nuestra historia no tan distante. Uno, la nacionalización de la banca al final del gobierno del presidente López Portillo. La Suprema Corte sobreseyó el amparo de los banqueros una vez que la Constitución se reformó *ex post* para justificar tal acto. Dos, el ISR para las personas morales a tasa única durante la administración del presidente Salinas fue declarado como inconstitucional por la Suprema Corte en primeras sentencias. Pero el gobierno presionó a la Corte y no se sentó jurisprudencia en ese sentido.

En Estados Unidos, paradójicamente se ha construido el mito del Estado débil. En la realidad han tenido un Estado fuerte, aunque éste no emane, como en los Estados europeos clásicos de un centro y se exprese en una sola burocracia fuerte y bien definida. Es un Estado con una gran capacidad de penetrar y ordenar a la sociedad, a pesar de estar muy descentralizado,[15] y donde el Estado impone multas y regulaciones de todo tipo aun sobre sus individuos más poderosos. Si bien existe un poder judicial autónomo, en temas de política pública hay una cierta deferencia a las acciones del Ejecutivo.

Nuestro caso es lo opuesto. Nos inventamos el mito del Estado fuerte, pero lo que teníamos era un Presidente con poder, incluso al margen de la ley si era necesario. El Estado jurídicamente enfrenta muchas restricciones para imponerse sobre los grupos con recursos económicos o políticos. La Constitución le brinda fuertes facultades para expropiar, por lo menos mientras estuvo vigente la jurisprudencia

[14] Kouri, Emilio, "La invención del ejido", *Nexos*, enero de 2015. Disponible en: *http://bit.ly/1AHgO1A*.

[15] Novak, William J., "The Myth of the 'Weak' American State", *American History Review*, núm. 113, junio, 2008, pp. 752-772.

estatatista, como veremos más adelante, pero no podía recaudar fácilmente y una de las razones de ello eran las limitaciones que le impone el juicio de amparo.

El juicio de amparo ha sido motivo de orgullo para los juristas mexicanos.Según uno de nuestros grandes constitucionalistas, Ignacio Burgoa, éste surgió de "la urgencia de encontrar un medio jurídico para hacer respetar los derechos consagrados en la ley a favor de los gobernados ante el poder y autoridad de los gobernantes…".[16] "Por primera vez en su historia, México ha salido al campo del derecho internacional con bandera propia. Cualquiera que sea el destino del amparo, esa bandera habrá de regresar al corazón de la patria con la huella de todos los climas y el halago de todas las constelaciones para confirmar nuestra fe en la sentencia judicial que ampara y protege a toda persona contra el ultraje de toda autoridad".[17]

La propia profesión jurídica, en su enamoramiento con el amparo, ha contribuido a distorsionarlo. El amparo parece diseñado para excluir a quienes no tienen recursos. Como lo ha puesto Francisca Pou Giménez, el amparo implica una vía procesal "imposible de activar en la práctica sin un abogado especializado; que somete a las personas a vericuetos procesales interminables de imprevisible desenlace; y que, debiendo acabar en una sentencia capaz de "restituir al quejoso en el goce del derecho", desemboca con frecuencia en una cadena de incidentes de inejecución o con sentencias con nula capacidad restauradora y preventiva de futuras violaciones".[18]

El 27 constitucional dotó al Estado de grandes capacidades expropiatorias, o al menos así lo aceptó la Suprema Corte en su jurisprudencia desde el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas hasta fines del de Vicente Fox. Sin embargo, impuso límites que no existen en otros países para recaudar. Uno de los instrumentos centrales para impugnar un impuesto es la constitucionalidad del mismo, pero una declaración de inconstitucionalidad sólo protege a quien impugna el impuesto.[19]

El amparo fiscal ha llevado a que ciertos contribuyentes se hayan visto beneficiados con la exención de impuestos, mientras que otros sí tienen que hacerlo, dado que en el sistema jurídico mexicano la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo sólo beneficia a aquéllos que buscan la protección de la justicia (la llamada doctrina Otero).

Esto cambia una vez que se sienta jurisprudencia con cinco sentencias en el mismo sentido. En este caso, cualquiera puede buscar la exención, aunque para el que no se amparó previamente, no sería retroactivo. El resultado es que el amparo en materia tributaria lleva a tasas efectivas reales muy distintas entre empresas en función de su capacidad y fortuna para litigar.

---

[16] Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 2001, p. 28.

[17] "El aspecto mundial del amparo". Estudio publicado en la Memoria de la Asamblea Anual del Consejo de L'Union Internationale des Avocats, "México ante el pensamiento jurídico-social de Occidente" (1995), citado en: Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 27.

[18] Pou Giménez, Francisca, "El nuevo amparo mexicano y la protección de los derechos: ¿ni tan nuevo ni tan protector?", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 10, 2014, p. 93.

[19] Los párrafos siguientes están basados en Elizondo Mayer Serra, Carlos, "La industria del amparo fiscal", *Política y Gobierno*, vol. XVI, núm. 2, CIDE, México, 2009.

Con el apoyo de los despachos de abogados especialistas que han ido desarrollando toda una sofisticada técnica para defender al contribuyente, el juicio de amparo se fue convirtiendo en un instrumento jurídico poderoso en manos de quienes pagan impuestos y pueden pagar buenos abogados. Toda ley nueva puede ser impugnable por sus supuestos vicios de inconstitucionalidad. Dada la baja recaudación en México, la necesidad de aumentarla ha llevado a permanentes cambios en la legislación, con lo cual siempre queda espacio para buscar el amparo.

En México los contribuyentes han gozado de la protección de la justicia con una cobertura probablemente mucho mayor a la de cualquier otro país del mundo. Esa protección no existió durante casi cien años, ya que el artículo correspondiente emana de la Constitución de 1857. El texto constitucional no cambió. Sencillamente, a partir de los años sesenta fue interpretado de manera distinta, de suerte tal que se ampliaron los derechos de los contribuyentes.[20] Desde que el gobierno aprendió a litigar mejor estos asuntos, a partir de finales del sexenio del presidente Fox, la capacidad por parte de los contribuyentes de ganar estos amparos ha bajado.

Las bases constitucionales a partir de las cuales se construyó una jurisprudencia de protección para el contribuyente son endebles. Se encuentran en el artículo 31, fracción IV constitucional, que establece como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".[21]

Estos principios no figuran en el capítulo de garantías individuales, los primeros 29 artículos de la Constitución.[22] Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió, a principios de los años sesenta, sostener que la violación de dicho artículo sí constituye una violación a las garantías de los contribuyentes. Con este criterio se garantizó la procedencia del juicio de amparo contra leyes que imponen contribuciones y que presuponen violaciones al artículo 31 de la Constitución.

Como el Poder Judicial define la constitucionalidad de las leyes, y lo hace con gran detalle, una parte significativa de la política tributaria se fue trasladando del Poder Legislativo al Judicial y, en última instancia, a la Suprema Corte. Esto implica problemas de representatividad importantes, al no ser la Corte un cuerpo electo pero que termina definiendo qué impuestos existen en México.

El amparo es un proceso oneroso. En general, se cobra una cuota fija por presentar el asunto, más cierto porcentaje de ingreso adicional, que oscila entre 3% y 10% de lo recuperado, en caso de éxito. Si bien en teoría está al alcance de todos los contribuyentes y en la práctica llegan buenas demandas que involucran a empresas

[20] O como lo ha puesto el ministro Góngora Pimentel en un libro reciente, se ganó la batalla por el amparo en la materia. Véase Góngora Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal*, México, Porrúa, 2007.

[21] Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

[22] Aunque en sentido estricto, no tratan derechos fundamentales los artículos 25 y 26, que se refieren al sistema de planeación, ni el 27 que se refiere a la propiedad privada, pero en una concepción que está lejos de ser liberal.

pequeñas o medianas, en ocasiones el afectado es un pequeño empresario, con lo cual el amparo fiscal tiene sobre todo sentido para quienes poseen amplios recursos y cuyos asuntos involucran montos fiscales potenciales en disputa. Esto es así porque para los más grandes el costo de invertir en un amparo es menor al tener ya un cierto *expertise* jurídico de calidad. Además, invertir recursos adicionales se justifica con más facilidad por el enorme potencial de ganancia en caso de ser exitoso. Este potencial es significativo en la medida en que la SCJN optó no sólo por frenar la acción del Ejecutivo, sino por exigir la devolución de los impuestos declarados inconstitucionales, incluidos impuestos indirectos, como el IVA, es decir aquéllos pagados por el consumidor, esto último por lo menos hasta 2004.

Mientras que para los grandes contribuyentes tiene sentido actuar judicialmente contra las autoridades hacendarias, para los contribuyentes de menor tamaño esta inversión no es tan rentable dados los costos fijos de entrada. Así, el gobierno tiene limitaciones sólo frente a una minoría de contribuyentes, los más importantes, mientras que frente a la gran mayoría tiende a ser una autoridad más discrecional y abusiva.

La interpretación de lo que es "proporcional" y "equitativo" ha llevado a una "escolástica barroca" en la que quejosos, autoridad y jueces tratan de darle coherencia a dos conceptos por naturaleza abiertos y que se entienden en forma distinta en función de la época o el asunto. La cantidad de energía gastada en esta discusión distrae el talento que podría canalizarse en otras actividades, pero que no se hará mientras sea rentable encontrar un resquicio en esta moderna escolástica. En otros países, estos recursos no se gastan en este ámbito.

VI. El regreso a los principios liberales[23]

A partir de la crisis económica de 1982, cuando el modelo estatista quebró, la Constitución empieza a recuperar su espíritu liberal, primero con las reformas constitucionales del presidente Salinas y más claramente con las reformas constitucionales en materia económica impulsadas por Peña Nieto, producto del Pacto por México.[24] Estas últimas son las primeras modificaciones importantes en la Constitución que la lleva de regreso a su origen más liberal, tanto al abrir el sector energético, como en el fortalecimiento de las capacidades institucionales para combatir las prácticas monopólicas.

Hay otra ruta que también hace más liberal la Constitución. El cambio en la interpretación de la Suprema Corte respecto al peso relativo de la parte liberal de la Constitución.

[23] Esta sección está basada en las páginas iniciales de un libro escrito con Luis Manuel Pérez de Acha, *Expropiación en México: jurisprudencia y nuevo régimen legal*, México, Ed. Dofiscal, 2011.

[24] Véase Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "¿Una nueva Constitución en el 2013? El capítulo económico", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 31, julio-diciembre, 2014, pp. 29-56.

La expropiación fue uno de los instrumentos centrales de los gobiernos posrevolucionarios. Fue piedra fundamental de la reforma agraria contra la cual incluso, por las reformas constitucionales impuestas por el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1937, resultaba improcedente el juicio de amparo para evitar cualquier interpretación contraria a la misma. Algunos de los actos políticos más significativos del siglo XX fueron expropiaciones como la petrolera y la bancaria, así como las relacionadas con la reforma agraria. Para algunos pensadores, como Arnaldo Córdova, la nación mexicana se construyó expropiando. No se trata de un instrumento más del gobierno, sino de "EL" instrumento.[25]

Una de las razones que hacía muy poderoso un decreto expropiatorio es que durante varias décadas, el Pleno de la Suprema Corte sostuvo el criterio jurisprudencial en materia de expropiación, previsto en el artículo 27, segundo párrafo de la Constitución federal, de que era inaplicable la garantía de audiencia previa establecida en el artículo 14 constitucional. El Estado tomaba la propiedad y luego averiguaba. El lado estatista de la Constitución tenía prioridad sobre el liberal.

Esto cambió de forma dramática a principios de 2006 cuando el Pleno de la Suprema Corte emitió un nuevo criterio sustentado por mayoría de 8 de sus 11 ministros. En éste se determina que en toda expropiación practicada por cualquier nivel de gobierno —federación, entidades federativas o municipios— es obligatorio, para efectos del artículo 14, segundo párrafo de la Constitución, conferir a los propietarios de los bienes el derecho de audiencia previa. Éste permite a los potenciales afectados, con antelación a la emisión de los decretos expropiatorios, formular alegaciones fácticas y legales, así como aportar los elementos probatorios que procedan en aras de acreditar, en su caso, la improcedencia de la expropiación, de cuestionar la causa de utilidad pública aducida por el Estado, o de rebatir la posible infravaloración de los bienes a expropiarse.

Este cambio, tanto en su lógica política como jurídica, lo he analizado junto con Luis Manuel Pérez de Acha en el texto ya citado, pero lo relevante para fines de este artículo es señalar esa tensión entre el lado liberal de la Constitución, en este caso el artículo 14, donde se establece la llamada garantía de audiencia previa, y los objetivos del 27. La tensión entre estos dos artículos la resuelve la Suprema Corte de Justicia en función de sus valores y a partir de las presiones políticas que recibe.

Con esta nueva interpretación de la Constitución no hubiera sido posible la nacionalización del petróleo ni la bancaria. Ambas fueron decididas en secreto, única forma probablemente de hacerlo, dado el peso político de los afectados.

La Constitución es lo que los ministros definen que sea. No se modificó una coma en la Constitución y, sin embargo, ahora tiene un significado opuesto al que tuvo durante 70 años. El amparo en materia fiscal tuvo un destino distinto. Una vez que el gobierno aprendió a litigar, es mucho más raro que pierda amparos en la materia. En cualquier caso, un cuerpo no electo de manera popular puede darle un significado distinto a la capacidad de expropiar del Estado mexicano o de recaudar.

[25] Córdova, Arnaldo, "Nación y nacionalismo", *Nexos*, núm. 83, México, 1984, pp. 27-33.

VII. Consideraciones finales

Cumplimos 100 años de la promulgación de la Constitución de 1917, misma que durante décadas fue celebrada como una Constitución predominantemente estatista. Sin embargo, su estructura liberal ha estado siempre presente a través de la figura del juicio de amparo y de su oposición a los monopolios a través del artículo 28.

Como ha sido una Constitución tantas veces modificada, es difícil hablar de cuál es la "verdadera" Constitución. Sin embargo, si ésta fuera la originalmente aprobada, es mucho más liberal de lo que solemos recordar, más cercana a la lógica pro mercado que tiene ahora, tras las profundas reformas en materia económica derivadas del Pacto por México en la administración del presidente Peña Nieto.

Además, la Constitución sufrió una profunda reforma en materia de derechos humanos en el sexenio del presidente Calderón, la cual ha logrado ampliar aún más su veta liberal fundamental. El reto, como siempre en nuestro marco constitucional, es conciliar estos nuevos objetivos con las capacidades burocráticas reales para implementarlos y la disponibilidad de recursos fiscales para darle al individuo derechos de verdad, no un anhelo retórico.

¿POR QUÉ SE REFORMA TANTO LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917? HACIA LA RENOVACIÓN DEL TEXTO Y LA CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN

Héctor FIX-FIERRO*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La dinámica de la reforma constitucional*. III. *¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana?* IV. *Las expectativas ciudadanas sobre la Constitución y el cambio constitucional*. V. *Perspectivas de la renovación constitucional*.

I. PLANTEAMIENTO

El inminente centenario de la Constitución mexicana de 1917 ha motivado un alud de eventos, ensayos e investigaciones sobre los antecedentes, el debate y la trayectoria del texto constitucional de Querétaro. Muchos de estos trabajos resaltarán las aportaciones de nuestra Constitución al constitucionalismo mundial (artículos 27 y 123), así como al desarrollo y la estabilidad de que ha gozado México en casi cien años (en contraste, sobre todo, con la mayor parte del siglo XIX), y es correcto y loable que así sea. Otros esfuerzos harán una evaluación crítica del constitucionalismo mexicano del siglo XX e inicios del XXI, y pondrán de relieve los evidentes déficit que caracterizaron, y caracterizan todavía, al régimen constitucional instaurado en 1917, los que justifican, a los ojos de algunos estudiosos, la elaboración y aprobación de una nueva Constitución.[1] Finalmente, y tomando como punto de partida las virtudes y los defectos de la Constitución en vigor, algunos ensayos se propondrán mirar más allá de ellos, con el fin de explorar las necesidades y condiciones que enfrentará el sistema constitucional mexicano una vez superada la fecha del cen-

* Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional. El autor agradece los generosos comentarios de María Amparo Casar, Sergio López Ayllón, Jacqueline Martínez Uriarte, Andrea Pozas, Pedro Salazar Ugarte y Diego Valadés.

[1] Véase, por ejemplo, Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2012.

tenario. El presente ensayo persigue este último planteamiento, preguntándose cuáles son las razones estructurales que alientan el proceso de constantes cambios y reformas al texto constitucional, como fundamento para el esbozo de algunas perspectivas de nuestro futuro desarrollo constitucional.

Una de las características más visibles de la Constitución mexicana son los frecuentes cambios a su texto, particularmente después de 1982. Pero lo que los países latinoamericanos, en su mayoría, han realizado a través de la aprobación de nuevos textos constitucionales (y no solamente en décadas recientes, sino históricamente hablando),[2] México lo ha llevado a cabo mediante cambios parciales y fragmentarios que, en conjunto, han actualizado y modernizado nuestro régimen constitucional, para ponerlo en consonancia con el constitucionalismo contemporáneo.

Los frecuentes cambios, sin embargo, han tenido por consecuencia el creciente desorden e incluso la deformación del texto constitucional.[3] Ciertamente, al respecto podría argumentarse que se trata de un efecto secundario, en ningún sentido grave ni patológico, de algo que en principio es positivo: la negociación entre las principales fuerzas políticas para ir haciendo los ajustes normativos que exige la realidad del país. En última instancia, el texto constitucional es reflejo de la trayectoria nacional, y en ello residiría una de sus principales virtudes. Pero igualmente puede alegarse que las palabras no son irrelevantes y que un texto crecientemente defectuoso tiene un impacto negativo en su conocimiento, aplicación e interpretación.[4] Por ello, hay razones para pensar que la dinámica de reforma constitucional ha llegado a sus límites, que se ha vuelto disfuncional, y que se requiere pensar en nuevas avenidas para nuestro desarrollo constitucional.

El presente ensayo se divide en cuatro apartados. El primero describe brevemente la dinámica de las reformas a la Constitución de 1917, particularmente en

---

[2] Sobre la frecuencia de la promulgación de nuevas Constituciones y su reforma en América Latina, véase Negretto, Gabriel L., *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, pp. 17 y ss. (versión española: *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015). Negretto contabiliza casi 200 Constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio algo más de 10 Constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi ocho decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solamente cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no han aprobado una nueva Constitución en el periodo 1978-2013. Véase también Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, *Pluralismo y reformas constitucionales en México, 1997-2012*, México, CIDE, 2012 (División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, núm. 247). Casar y Marván sostienen que, en un contexto comparado, el caso mexicano no es excepcional, ni en lo que se refiere a la frecuencia de la reforma de la Constitución, ni en lo relativo a la extensión del texto constitucional.

[3] Puede verse un diagnóstico de los defectos formales y técnicos del texto vigente en "Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estudio introductorio", en Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM-Cámara de Diputados (CEDIP)-Senado de la República (LXIII Legislatura)-IIDC, 2016, pp. 8 y ss.

[4] "La excesiva manipulación del texto constitucional ha dificultado que el efecto prescriptivo de sus disposiciones se asiente realmente como guía de los comportamientos sociales. Existe un sentimiento de transitoriedad en torno a los tópicos constitucionales que no favorece la interiorización a nivel social de los valores organizativos que proyecta la carta". Díaz y Díaz, Martín, "La transición constitucional (notas sobre las condiciones de remplazo)", en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, p. 184.

las últimas tres décadas. De este diagnóstico se deriva la propuesta de reordenación y consolidación del texto vigente de la Constitución. No se trata de una idea novedosa entre nosotros,[5] y de ella existen importantes antecedentes en el derecho comparado. El segundo explora algunas de las causas —de tipo histórico, político y cultural— de los frecuentes cambios al texto constitucional. Decir que la Constitución se reforma para responder a los cambios en el país, de modo que éstos puedan ser mejor encauzados, es una afirmación correcta, pero demasiado general. Aquí se exploran tres causas particulares que se vinculan con las funciones instituyente y regulatoria de la Constitución, así como con su reciente apertura al ámbito internacional.[6] El tercer apartado analiza algunos resultados de dos encuestas nacionales de cultura constitucional, las cuales revelan el conocimiento y las expectativas de los ciudadanos respecto de la Constitución y la reforma constitucional. Este examen se basa en la hipótesis de que, en un ambiente tendencialmente democrático, dichas expectativas pueden ejercer una influencia difusa pero real en el comportamiento de los actores políticos en su relación con el orden constitucional. Con base en lo anterior, en el último apartado se estudian brevemente las principales alternativas del desarrollo constitucional de México en los próximos años. Entre ellas figura, como prerrequisito de un debate constitucional más claro y profundo, la propuesta de reordenación y consolidación del texto de la Constitución vigente de 1917 que ha hecho el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.[7]

II. La dinámica de la reforma constitucional

A partir de 1921, en que se hizo la primera modificación, hasta el 29 de enero de 2016, el texto de la CPEUM había sufrido 697 cambios a través de 227 decretos de reforma.[8] El cuadro 1 resume el número de reformas, contabilizadas por periodo presidencial. El cuadro refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión del texto constitucional, en palabras, al final de cada uno de dichos periodos a partir de 1970 (cuadro 1).

---

[5] Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 410.

[6] Un acercamiento previo al tema puede verse en Fix-Fierro, Héctor, "Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales", en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2015, t. IV, vol. 1, pp. 683-731.

[7] Fix-Fierro y Valadés (coords.), *op. cit*.

[8] Aquí se contabiliza *una* reforma (o adición) en términos de los cambios a *un* artículo constitucional en *un* decreto de reforma, es decir, un decreto puede contener varias modificaciones a un artículo que se contarán como *una sola reforma*. Se trata de la misma contabilidad que se emplea en la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: *http://www.diputados.gob.mx*. Un breve análisis formal de las reformas constitucionales hasta 2015 es el de Soberanes Díez, José María, *Análisis formal de las reformas constitucionales*, México, UNAM-Conacyt, 2015.

CUADRO 1
Reformas constitucionales por periodo de gobierno
(1921-29 de enero de 2016)

Presidente	*Periodo*	*Reformas*	*(%)*	*Decretos*	*Extensión (palabras)*	*Diferencia (palabras)*
Álvaro Obregón	1920-1924	8	1.1	2		
Plutarco Elías Calles	1924-1928	18	2.6	5		
Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez	1928-1934	28	4.0	12		
Lázaro Cárdenas	1934-1940	15	2.2	10		
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	18	2.6	10		
Miguel Alemán	1946-1952	20	2.9	13		
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	2	0.3	1		
Adolfo López Mateos	1958-1964	11	1.6	9		
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	19	2.7	8	27 638	
Luis Echeverría	1970-1976	40	5.7	14	28 532	+ 864
José López Portillo	1976-1982	34	4.9	14	29 938	+ 1 406
Miguel de la Madrid	1982-1988	66	9.5	19	34 916	+ 4 978
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	55	7.9	15	36 856	+ 1 940
Ernesto Zedillo	1994-2000	77	11.0	18	42 802	+ 5 946
Vicente Fox	2000-2006	31	4.4	17	45 365	+ 2 653
Felipe Calderón	2006-2012	110	15.8	38	54 815	+ 9 450
Enrique Peña Nieto	2012-ene-2016	145	20.8	22	65 606	+ 10 791
Total		697	100.0	227		

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: *http://www.diputados.gob.mx*.
NOTA: Los periodos de gobierno sexenal comienzan el 1o. de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo. La columna sobre "extensión" se refiere a la extensión del texto constitucional, medido en palabras, al final del periodo correspondiente y no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

Como puede observarse, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno. Sin embargo, es el año de 1982 —con el inicio del gobierno del presidente De la Madrid— el que podemos considerar como un parteaguas, pues en ese año se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan el ordenamiento constitucional. En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal; de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos. En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han transfor-

mado de manera profunda las existentes. Destaca de manera relevante la creación y multiplicación de los llamados "organismos constitucionales autónomos".

El giro que se da a partir de 1982 se refleja en los datos cuantitativos. Más de dos tercios de las reformas (69.4%) y más de la mitad de los decretos (56.8%) son posteriores a diciembre de 1982, pero también es de notar que más de un tercio de todos los cambios (36.6%) se ha producido en los dos últimos periodos de gobierno (2006-2016). La nueva dinámica se refleja en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía unas 21 mil palabras de extensión.[9] Sesenta y cinco años después, al concluir el mandato del presidente López Portillo (1982), dicho texto ya había aumentado en un 42.6%, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa que se hace vertiginosa con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del original. En resumen, al 29 de enero de 2016 el texto vigente de nuestra Constitución tenía —con casi 66 mil palabras—, más de *tres veces* la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917.

Bien puede argumentarse que la extensión, por sí misma, no es un problema. El derecho comparado conoce numerosos ejemplos de Constituciones muy extensas. El más conspicuo es el de la Constitución de la India, con más de cien mil palabras de extensión,[10] y los estudiosos del tema mencionan que las Constituciones locales en los Estados Unidos tienden a ser todavía más extensas.[11]

Las Constituciones recientes de algunos países latinoamericanos, como las de Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009), son textos bastante prolijos —su extensión oscila entre las 40 y las 50 mil palabras— que se reforman con frecuencia, pero están ordenados y sistematizados. Al decir de algunos estudiosos, estas Constituciones son representativas de un "Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano", una de cuyas características es precisamente la de contar con textos muy extensos y detallados, cuyo propósito es que el pueblo, en ejercicio de su poder constituyente, enuncie con toda claridad las normas que deben observar los poderes constituidos, incluyendo los órganos de control de la constitucionalidad.[12]

---

[9] Este número no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

[10] De acuerdo con datos de *Wikisource,* en su versión en inglés, la Constitución de la India sería la más extensa del mundo, con un total de 395 artículos, 12 listas (*schedules*) y 117 mil 369 palabras. Véase "Constitution of India", en *http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_India* (visita del 29 de abril de 2015).

[11] Véase Tarr, G. Alan, *Comprendiendo las Constituciones estatales*, México, UNAM, 2009, p. 14. Este autor señala que si bien la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) tiene una breve extensión y se reforma en contadas ocasiones, las Constituciones de los estados son prolijas y se enmiendan y sustituyen de modo muy frecuente, lo que las hace muy parecidas a las latinoamericanas. La marca parece tenerla actualmente la (sexta) Constitución del Estado de Alabama (de 1901), con más de trescientas mil palabras de extensión. Véase "Constitution of Alabama", en *http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_Alabama* (visita del 25 de mayo de 2016).

[12] Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Mundial de Derecho Constitucional, México, 6-10 de diciembre de 2010, véase en *http://www.juridicas.unam.mx/*

El breve diagnóstico anterior parece suficiente para fundamentar e impulsar la propuesta de reordenación del texto constitucional vigente. En el derecho comparado hay ejemplos de un ejercicio similar; entre los más significativos podemos citar el de la Constitución de la Confederación Helvética (Suiza) de 1999-2000. Esta Constitución fue resultado de un proceso de revisión que se inició desde los años sesenta. En 1987, el Parlamento Federal instruyó al gobierno federal suizo a elaborar un proyecto actualizado de texto constitucional en los siguientes términos: "El Proyecto pondrá al día el derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados".[13] El mandato del Parlamento Federal intentaba encontrar una vía media entre la renovación total de la Constitución y el probable abandono del proyecto de revisión constitucional de ese momento. El concepto utilizado, en alemán, para caracterizar al proceso fue el de "*Nachführung*", que equivaldría al español de "actualización" o "puesta al día", lo que no sólo implicaba una revisión formal, sino que abría espacios para un cambio de carácter material.

El diagnóstico del texto de la Constitución federal suiza de 1874, después de más de 140 revisiones parciales, era similar al que hoy se hace de la Constitución mexicana de 1917. El ejercicio de actualización consistió en ordenar de manera clara las disposiciones en títulos, capítulos y secciones, con artículos provistos de encabezado. La uniformización del texto implicó la supresión de disposiciones anticuadas o en desuso, la elevación a rango constitucional del derecho constitucional "no escrito" (usos y costumbres constitucionales, jurisprudencia) y la "degradación" a nivel legislativo de disposiciones que no se consideró que debían estar incorporadas en el texto constitucional. En cuanto al lenguaje, se trató de darle claridad y sobriedad, modernizándolo pero sin incurrir, en lo posible, en términos técnicos o especializados. En ocasiones se mantuvieron algunos términos tradicionales, pero políticamente sensibles, como el de la "soberanía" de los cantones. Al final, los cambios se consideraron suficientemente sustanciales como para hablar de una "nueva" Constitución Federal suiza.[14]

El ejercicio de reordenación y consolidación del texto vigente de nuestra Constitución tendría ventajas indudables. Sin embargo, resulta indispensable explorar de manera más profunda las causas y los motivos de la dinámica de la reforma constitucional, pues de poco servirá reordenar y consolidar transitoriamente su texto si continúan las tendencias actuales de cambio. La realidad es que la frecuencia y extensión de las reformas constitucionales no sólo dificultan el conocimiento de la Constitución por los ciudadanos (y aun por los juristas), sino que también impiden

wccl/ponencias/13/245.pdf (visita del 22 de agosto de 2013). Detrás de esta idea se encuentra el temor a la arbitrariedad y al abuso que siempre han acompañado nuestra vida constitucional.

[13] Koller, Heinrich y Biaggini, Giovanni, "La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados", *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, núms. 10-11, 2002-2003, p. 612; Häberle, Peter, "La revisión 'total' de la Constitución federal suiza de 1999/2000", *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, núm. 1, 2000, pp. 73 y ss.

[14] Kayser, Martin y Richter, Dagmar, "Die neue schweizerische Bundesverfassung", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 59, 1999, pp. 998 y ss.

a las instituciones asentarse y consolidarse. Por ello, es necesario generar un modelo distinto de inserción y funcionamiento del texto constitucional en la vida política y jurídica del país, como presupuesto para la creación de una nueva cultura constitucional.

III. ¿Por qué se reforma tanto la Constitución mexicana?

En el apartado anterior hemos dejado constancia del número y frecuencia de los cambios al texto de la Constitución de Querétaro, así como del crecimiento explosivo de su extensión en las últimas décadas. En este apartado trataremos de explorar algunas de las causas particulares tanto de la frecuencia reciente de las reformas como de la tendencia al crecimiento del texto constitucional.[15] Aquí examinaremos brevemente tres de ellas: 1) la función instituyente de la Constitución; 2) la función regulatoria de la Constitución, y 3) la apertura de la Constitución hacia el ámbito internacional.

1. *La Constitución como "ley que instituye"*

La principal función de una Constitución es la de "constituir", es decir, "dar forma" a la organización política y a la convivencia social, a través de normas que puedan encauzarlas de manera efectiva. En México, empero, las Constituciones han tenido una función previa y más profunda: la de diseñar —hasta podría decirse "inventar"— una visión del país, como paso necesario para tratar de hacerla realidad después.

A partir de la Independencia, el proyecto modernizador de las élites mexicanas utilizó las leyes y las Constituciones, más que como normas que "regularan" eficazmente las relaciones sociales, como textos que "instituyeran" primero la realidad "ideal" —si se nos permite la aparente contradicción—, de modo que las normas pudieran servir luego de guía y palanca para la transformación de la realidad "real".[16] En efecto, toda ley supone una distancia y una cierta tensión hacia la realidad social en la que se inserta; de otro modo no sería posible que desplegara su fuerza normativa, su pretensión de que dicha realidad se vaya ajustando a la legalidad. Pero en el caso de nuestro país —y, en general, en las naciones con un pasado colonial— esa distancia es mucho mayor, hasta el punto de tener que considerarla como *constitutiva* del Estado mismo, porque la pretensión de alcanzar la "modernidad" implica

[15] Fix-Fierro, "Hacia el centenario…", *cit.*, pp. 697-702, 710 y ss, explora algunas de las causas de nuestro reformismo constitucional y contiene una reflexión más amplia a partir de la idea de "modelos constitucionales".

[16] La distinción entre "ley que instituye" y "ley que regula" ha sido propuesta y desarrollada por Sergio López Ayllón. Véase *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997, pp. 252 y ss.

transformar, a través de la norma, un basamento social mucho más alejado del que partieron las naciones occidentales (las europeas y Estados Unidos) al iniciarse el constitucionalismo a fines del siglo XVIII. Ello podría ayudar a explicar la tendencia a elaborar textos constitucionales detallados y extensos que prefiguran, de manera precisa, los resultados sociales que la norma debiera producir, así como a promover su reforma frecuente, cuando requiere ampliarse el proyecto político y social que dichos textos encarnan, o bien cuando los resultados esperados no se alcanzan o son insatisfactorios.

El precio a pagar han sido la disfuncionalidad permanente de los modelos constitucionales importados,[17] la inclinación al "fetichismo constitucional",[18] es decir, a la idea de que el cambio del texto constitucional producirá, por sí mismo, una transformación de la realidad, así como el uso simbólico de la reforma constitucional, esto es, la que no tiene un propósito de verdadera realización. Sin duda, todos los cambios del texto constitucional modifican la realidad en algún sentido y tienen siempre efectos reales, pero no se trata necesariamente de una mejor correspondencia entre norma y realidad. No obstante, una perspectiva temporal más amplia nos revelaría que, si bien el problema de la eficacia de las normas constitucionales sigue siendo tan agudo como siempre, nuestras Constituciones han sido relativamente exitosas en lo que se refiere a su función instituyente. Basta comparar la realidad social del México de 1857, con la de 1917 y la de 2017. Aunque subsistan graves problemas, como la pobreza, la violencia y la desigualdad, no puede ponerse en duda que la utopía constitucional de 1857, después de pasar por el ajuste de 1917, ha ido adquiriendo paulatinamente un cierto grado de realidad, en gran medida porque el proyecto de nación contenido en los textos constitucionales ha aglutinado a las fuerzas capaces de ir impulsando y moldeando —con avances y retrocesos— el desarrollo del país dentro de las coordenadas del Estado constitucional democrático.

Esta condición originaria de nuestra existencia política no se ha alterado fundamentalmente en dos siglos. Parte de la dinámica de la reforma constitucional se sigue alimentando de la necesidad de delinear primero —instituir— en el texto constitucional la visión que se tiene en cada momento del futuro del país. Sin embargo, hay indicios para pensar que el nivel de desarrollo alcanzado por México exige que la ley, sin dejar de instituir, regule de manera cada vez más eficaz.[19] Y ello puede

[17] Con su habitual agudeza, Martín Díaz y Díaz lo expresa así: "El pasado colonial de los países latinoamericanos —sobre todo los que se desarrollaron sobre la base de grandes civilizaciones aborígenes— marcó desde el principio un contraste con los modelos normativos de la modernidad. Las diferencias eran radicales: aquí no se trataba de encontrar una fórmula racional para el ejercicio moderno del poder, sino de adaptar las soluciones ilustradas a unas sociedades con fuertes reminiscencias premodernas. Este complicado proceso de acoplamiento estructural produjo los traumas y fisuras que nuestra vida institucional resiente incluso hasta la actualidad" ("La transición constitucional…", *cit.*, p. 171).

[18] Otra vez Martín Díaz y Díaz: "Lo primero que se debe tener en mente es que una concepción fetichista de la Constitución puede filtrarse en los propósitos innovadores, haciéndonos pensar que la sustitución de un texto por otro apareja en sí mismo su eficacia… [E]l único indicador confiable desde la perspectiva de un nuevo pacto constitucional, sería una práctica social normalizada y previamente arraigada en el sentido que se pretendiera conferir al nuevo texto" (*cit.*, p. 188).

[19] Esta hipótesis ha sido desarrollada por Sergio López Ayllón y el autor de este ensayo. Véase Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición

apreciarse en la dinámica reciente de la reforma constitucional: muchos de los cambios de las últimas tres décadas sólo han tenido el propósito —que parece paradójico— de tratar de hacer realidad *lo que la norma constitucional ya postulaba*, por ejemplo, que las elecciones, además de periódicas, fueran auténticas y democráticas, o que entre los poderes existiera un verdadero equilibrio de control y contrapeso mutuos. Ello nos lleva a explorar otro factor reciente de impulso a la reforma constitucional: la incorporación detallada, en la Constitución, de los acuerdos de las fuerzas políticas.

2. *La Constitución como "ley que regula"*

La necesidad de que la Constitución se convierta en una ley eficaz, es decir, que regule verdaderamente los comportamientos sociales, ha llevado a los constituyentes, y a los reformadores de la Constitución, a incorporar en ella la reglamentación detallada de los programas o principios que postulan, no sólo para hacer saber con precisión a los poderes constituidos cuál es la voluntad del pueblo soberano —como recomienda el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano—,[20] sino también para no dejar en manos de las mayorías políticas del momento (y, más recientemente, en las de los jueces constitucionales) la suerte de alguna decisión importante. Incidentalmente, las diversas fuerzas políticas que negocian los cambios políticos logran así que sus intereses y sus propuestas queden consagrados al más alto nivel jurídico posible.

La dinámica de la desconfianza hacia el legislador y hacia el juez, y el interés de "dejar huella" en la Constitución, han contribuido recientemente al ritmo, cada vez más acelerado, de la reforma constitucional, lo mismo que al crecimiento del texto de la Constitución. Ambos aspectos tienen un lado positivo que favorece la longevidad de un texto constitucional, en la medida en que los actores políticos, los grupos sociales y los individuos pueden reconocer en él sus intereses y sus propuestas, dándole mayor legitimidad y estabilidad.[21] Pero un lado menos positivo es el bloqueo consciente de algunas decisiones democráticas mayoritarias, lo mismo que de la interpretación judicial de la Constitución, que esta misma autoriza y que sirve como mecanismo de adaptación de su texto a la realidad política y social.

La desconfianza hacia el legislador se ha visto reforzada por la creciente pluralidad política. Como apunta atinadamente Pedro Salazar, la fragmentación de

jurídica y el Estado de derecho en México", *Política y Gobierno*, México, año VIII, núm. 2, segundo semestre, 2001, pp. 347-393, y "Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México", en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 95-143.

[20] Viciano Pastor, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, *op. cit.*

[21] Después de analizar la trayectoria de todos los textos constitucionales en el mundo desde 1789, Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton llegaron a la conclusión que son tres factores los que explican principalmente la longevidad de una Constitución: la reglamentación detallada de sus disposiciones, la inclusión de fuerzas y grupos políticos en su elaboración y reforma, y la flexibilidad para introducir en ella los cambios y ajustes que exige la realidad política. Véase *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

la representación política y la realidad de los llamados "gobiernos divididos", han dado por resultado que, cuando los actores políticos deciden pactar, lo hagan a nivel de la Constitución, evitando de esta manera que una parte de ellos —la que en un momento determinado cuente con mayoría simple en el Congreso de la Unión— manipule lo acordado a través de la ley secundaria.[22]

Ese fue uno de los efectos que produjo la Reforma Electoral de 1996, aprobada unánimemente a nivel constitucional por los tres principales partidos políticos, pero que, para cuya reglamentación secundaria (a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), solamente contó con el respaldo del partido entonces mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).[23] Aunque ya ninguno de estos partidos cuenta con mayoría propia en el Congreso de la Unión, las sucesivas reformas electorales (2007 y 2014) se han traducido en una reglamentación constitucional cada vez más detallada, al punto de que el artículo 41 se ha convertido en el más extenso de la Constitución.

Un ejemplo del bloqueo de posibles decisiones mayoritarias se produjo con la "reforma petrolera" de 2008. El "veto previo" que interpusieron los partidos de oposición, en el sentido de no admitir ningún cambio al texto entonces vigente, muy restrictivo en la materia, no dejó al gobierno en turno otra opción que explotar al máximo, a través de las leyes secundarias, los estrechos márgenes de interpretación que permitía la norma constitucional.[24] Quienes consideran que la Constitución plasma decisiones que son intangibles por razones históricas o ideológicas, se niegan a reconocer en ella un instrumento normativo que ofrece márgenes de interpretación —más amplios o más estrechos— que la política democrática, basada en la regla de la mayoría, puede legítimamente determinar y aprovechar. En consecuencia, será preciso reformar el texto constitucional tantas veces como resulte políticamente inviable sustentar algún cambio en la interpretación —legislativa o judicial— de la Constitución.

No debe pensarse que la "desconfianza en el legislador", con todas sus consecuencias, sea un fenómeno reciente. Al respecto se puede citar el debate del Congreso Constituyente de 1916-1917 a propósito de los derechos de los trabajadores. Mientras que el proyecto de don Venustiano Carranza se limitaba a proponer algunas garantías para el trabajador en el artículo 5o. y el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para legislar en la materia, los diputados de origen obrero insistieron vehementemente en que la Revolución estaba obligada a plasmar los derechos del pueblo trabajador, con todo detalle, en el texto constitucional, aunque ello fuera contrario a los cánones ortodoxos de la técnica constitucional. En la sesión del 26 de diciembre de 1916, el diputado Froylán C. Manjarrez dijo lo siguiente:

---

[22] Salazar Ugarte, Pedro, "Sobre la democracia constitucional en México (pistas para arqueólogos)", *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Fontamara, 2013, p. 99.

[23] Los otros dos partidos presentaron ante la Suprema Corte de Justicia varias acciones de inconstitucionalidad contra el Cofipe, que no prosperaron.

[24] La iniciativa de reforma constitucional en materia energética que propuso el presidente Peña Nieto en 2013 planteó inicialmente la *eliminación* de las principales restricciones que subsistían en el texto de la Constitución en la materia.

> Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso general ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?... si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.[25]

Lo que resulta explicable en 1917 —regular directamente una materia desde el texto de la Constitución— ya no es funcional en el momento presente. La reglamentación constitucional detallada de los acuerdos políticos no resuelve el problema de la eficacia constitucional —que es un problema de carácter institucional y no normativo— ni tampoco el de la desconfianza, que se replica en otros niveles, pues las fuerzas que modifican el texto constitucional son las mismas que posteriormente tienen que negociar las leyes ordinarias que son necesarias para la aplicación de la Constitución.

3. *La apertura de la Constitución hacia el ámbito internacional*

Hemos apuntado que la Constitución está sujeta a los cambios que dicta la evolución de la sociedad, particularmente si se trata de un texto con algún grado de flexibilidad formal. La liberalización económica y la democratización política de las décadas recientes han impulsado transformaciones profundas del orden jurídico mexicano, incluyendo a la Constitución misma. Ambos procesos han estado vinculados con una *apertura* del Estado y la sociedad mexicanos hacia la sociedad mundial,[26] y ello ha traído por consecuencia que el orden jurídico —después de transitar por una etapa que podríamos denominar de "nacionalismo jurídico"—[27] se abra nuevamente a la incorporación de influencias e instituciones que tienen su origen en el exterior.

Acosado por la aguda crisis de la deuda externa en 1982, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid determinó que era impostergable un "cambio de

---

[25] Véase Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, t. I, pp. 409-410.

[26] Sobre la sociedad mundial y su impacto en los órdenes jurídicos nacionales, y particularmente en el de México, véase Fix-Fierro, Héctor, "Derecho y gobernanza en la sociedad mundial. Algunas aportaciones de la sociología del derecho, con especial referencia al cambio jurídico en México", en Serna de la Garza, José María (coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 195-253.

[27] Sobre el "nacionalismo jurídico" véase Fix-Fierro, Héctor, "Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas", en Cruz Barney, Óscar *et al.* (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM-Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2013, pp. 868-876, y 885-887.

rumbo"[28] que sentara nuevas bases para el desarrollo del país. En materia económica, comercial y financiera, el giro implicaba la promoción del crecimiento a través de la incorporación de la economía mexicana al mercado mundial (México se adhirió al GATT en 1986), fomentando las exportaciones y la inversión privada, principalmente de origen foráneo. El presidente Salinas de Gortari (1988-1994) impulsó la ampliación y profundización de la liberalización económica mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se negoció con Estados Unidos y Canadá.

La negociación del TLCAN no trajo consigo, al menos en un primer momento,[29] cambios formales a la Constitución, en parte porque el gobierno mexicano inició dicha negociación con base en la premisa de que no se modificaría su texto. Ello no significa, por supuesto, que el Tratado y la apertura económica no tuvieran importantes implicaciones constitucionales.[30] En cambio, los años previos y posteriores a la firma y entrada en vigor del Tratado (1991-1996) atestiguaron una verdadera revolución en la legislación financiera, comercial y económica del país, revolución que tenía el objetivo de armonizar el orden jurídico nacional con las exigencias de su incorporación a la economía mundial.[31]

No obstante lo anterior, la firma del Tratado trajo significativas consecuencias indirectas para el sistema constitucional mexicano. Parte de las críticas que hicieron algunos actores y grupos políticos de Estados Unidos que se oponían a la negociación con México, se refería la ausencia de una verdadera cultura de la legalidad (*rule of law*) en nuestro país. A su vez, los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, promovían por aquellos años la idea de que la reforma económica no podría consolidarse si al mismo tiempo no se promovía la creación de un auténtico Estado de derecho. Estas críticas, sin duda, influyeron en la iniciativa de reforma judicial que el presidente Zedillo envió al Congreso de la Unión a los pocos días de tomar posesión de su cargo.[32] Desde entonces la preocupación por el Estado de derecho ha permanecido en un primer plano de la agenda pública y ha sido fuente de numerosos cambios más, tanto a nivel constitucional como legislativo.

La democratización del presidencialismo autoritario y del régimen hegemónico del PRI se inició tímidamente con la Reforma Política de 1977, que abrió espacios

---

[28] Véase De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonios de una Presidencia, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

[29] Los energéticos (petróleo, gas y electricidad) quedaron fuera de la negociación del Tratado por decisión del gobierno mexicano, que no deseaba alterar el régimen de monopolio estatal sobre estas industrias que preveía la Constitución en ese momento. La Reforma Energética de 2013 puede verse como un efecto, muy retardado, de la apertura económica iniciada en 1982.

[30] Hubo resultados de la negociación que suscitaron dudas sobre su constitucionalidad, las que hubieran podido subsanarse fácilmente con un ajuste al texto de la Constitución. Sobre este punto puede verse Serna de la Garza, José María, *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 111 y ss.

[31] Véase el análisis de esta "revolución" en López Ayllón, *Las transformaciones…*, *cit*.

[32] Véase Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 251-324.

legislativos a los grupos de oposición que estaban excluidos de la vida institucional. Estas reformas se aceleraron después de 1988, como consecuencia de las accidentadas elecciones presidenciales de ese año. Sucesivas reformas han ido perfeccionando las instituciones electorales y ampliando sus funciones y responsabilidades. El efecto global ha sido la normalización de los procesos electorales como fundamento de la legitimidad política.

Los procesos de cambio económico y político internos se han vinculado a la *apertura jurídica*, de modo que el orden jurídico mexicano ha ido superando paulatinamente la etapa de clausura y nacionalismo que se inició en los años cuarenta, para incorporar, de manera cada vez más explícita, diversas influencias del exterior.[33] El vehículo que ha canalizado de manera privilegiada algunas de estas influencias, traducidas en numerosas modificaciones constitucionales y legales, son los *derechos humanos*.

En los años ochenta, se presentaron las primeras quejas contra México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de las irregularidades en algunos procesos electorales locales. Este escrutinio externo contribuyó a acelerar la reforma electoral.[34] La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 contribuyó igualmente a incorporar al orden jurídico nacional los criterios y parámetros internacionales en la protección de los derechos humanos. A partir de 1998, el gobierno mexicano dio un giro decidido de apertura hacia los sistemas mundial y regional de derechos humanos, del cual el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido una pieza central. Finalmente, este giro concluyó con la reforma constitucional de 2011, la cual reconoce jerarquía constitucional a los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México es parte. Se abrió así una vía para canalizar de manera permanente e institucional el contacto con el campo jurídico internacional.

IV. Las expectativas ciudadanas sobre la Constitución y el cambio constitucional

En un régimen autoritario o no democrático, los intereses y las expectativas de la población no tienen, en general, incidencia directa en los proyectos y decisiones de gobierno. En cambio, en un sistema democrático basado en elecciones periódicas y libres, con medios de comunicación que representan y difunden las opiniones e intereses de los individuos y los grupos en sociedad, el gobierno y la oposición se ven obligados a incorporarlos de manera sistemática en su cálculo político. Aunque se puede debatir ampliamente sobre si México goza ya de una genuina democracia, no hay duda de que al menos la *democracia electoral* es una realidad que se expresa en

[33] Véase Fix-Fierro, "Derecho y gobernanza en la sociedad mundial…", *cit.*, pp. 227 y ss.

[34] Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, pp. 110 y ss.

elecciones sustancialmente libres y auténticas, a través de las cuales la renovación y la alternancia de los gobiernos federal y locales pasa a formar parte de la normalidad política. Ello obliga a las fuerzas políticas a tomar cada vez más en cuenta las expectativas de los ciudadanos.

Dado este contexto tendencialmente democrático, ¿cuáles son las expectativas de la población sobre la Constitución y sobre el cambio constitucional? ¿Qué importancia tiene la Constitución como factor ordenador de la vida nacional y como elemento de una cultura de la legalidad? ¿Cuál es el grado de identidad que las personas sienten respecto del texto constitucional? ¿Cuál es el impacto que pueden tener tales expectativas en el cambio constitucional futuro? Trataremos de examinar brevemente estas preguntas a la luz de varias encuestas nacionales que ha realizado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.[35]

Las dos primeras preguntas se refieren a la importancia y al concepto de Constitución (cuadros 2 y 3).[36]

Las respuestas a la primera pregunta revelan que hay una mayoría abrumadora —88.4%— que considera a la Constitución como "muy importante" o "importante". Pero si preguntamos cuál es el concepto que mejor la describe, una mayoría menos amplia (61.2%) identifica a la Constitución, de manera neutral y formal, con los elementos que distinguen tradicionalmente a la ley fundamental —la protección de derechos y la institución del gobierno—, mientras que es significativa la minoría —algo más de un tercio (34.7%)— que la vincula, en primer término, con características negativas.

El conocimiento que los ciudadanos creen tener de la Constitución se compara con su percepción sobre el cumplimiento de la ley fundamental en el cuadro 4.

La primera pregunta revela que hay una mayoría de más del 90% de los entrevistados que declaran conocer "poco" o "nada" a la Constitución, con algún deterioro de ese nivel de conocimiento entre 2003 y 2011, justamente durante un periodo de constantes cambios a la ley fundamental. Sin embargo, es preciso agregar que el desconocimiento que alegan los ciudadanos se refiere al *texto* de la Constitución, pues algunas otras respuestas en la encuesta de 2003 revelan que los entrevistados tienen un conocimiento bastante aproximado sobre algunos elementos constitucionales, como la organización política del país, las principales funciones que realizan los poderes y otros organismos públicos, así como la vigencia de algunos de los derechos y libertades fundamentales.

---

[35] Se trata de la Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011). Además, recurriremos a algunos resultados del extraordinario proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, que comprende 25 encuestas nacionales, entre las cuales figuran varias relacionadas con el Estado de derecho y la cultura de la legalidad (2015). Véase Concha, Cantú, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004; los resultados de 2011 pueden consultarse en *http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/*.

[36] La Encuesta Nacional sobre la Constitución de 2003 se aplicó a una muestra nacional representativa de 1 800 personas mayores de 15 años. Sin embargo, las respuestas a las primeras dos preguntas que se analizan aquí provienen de un segundo cuestionario de léxico, aplicado a sólo 300 personas en diversos municipios del país.

CUADRO 2
Importancia de la Constitución

Para usted, ¿qué tan importante es la Constitución? (%)	
Muy importante	51.0
Importante	37.4
Poco importante	9.6
Nada importante	1.0
NS/NC	1.0

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003).

CUADRO 3
Descripción de la Constitución

De las siguientes frases, ¿cuál describe mejor la Constitución? (%)	
Protege mis derechos	36.2
Organiza el gobierno	25.0
No se respeta	22.4
Cambia a cada rato	9.7
No sirve para nada	2.6
Otra	4.1

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003).

CUADRO 4
Conocimiento y cumplimiento de la Constitución

¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución: mucho, poco o nada? (%)			*¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México? (%)*	
2003	*2011*		*2003*	*2011*
4.8	3.6	Mucho	5.2	5.9
72.6	65.1	Poco	68.1	59.3
20.3	27.7	Nada	19.3	21.3
0.2	1.3	Otra (esp)	0.3	0.8
—	—	Depende (esp)	1.7	6.7
2.1	2.4	NS/NC	5.4	6.0

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

Por lo que se refiere a la percepción que se tiene sobre el cumplimiento de la Constitución, el diagnóstico también es negativo, tanto en 2003 como 2011: alrededor del 90% de los entrevistados juzga que la Constitución se cumple "poco" o "nada".

Ahora bien, llama la atención que los porcentajes entre las respuestas de ambas preguntas son muy similares, lo que autoriza la hipótesis de que el nivel de conocimiento de los entrevistados está correlacionado con su respuesta sobre el cumplimiento de la Constitución. Dicho en otras palabras: el escaso conocimiento del texto de la Constitución implica el desconocimiento de las partes que se cumplen o se incumplen. De aquí se deriva un argumento a favor de una mejor difusión del texto constitucional, a fin de que los ciudadanos puedan tener más elementos para evaluar, de manera diferenciada, su cumplimiento o incumplimiento.[37]

Pasamos ahora a explorar el tema del cambio y la reforma constitucionales. En primer término, se preguntó a los entrevistados si la Constitución es adecuada, o ya no lo es, para solucionar los problemas del país. Las respuestas se despliegan en el cuadro 5.

Las respuestas en las dos encuestas nacionales de cultura constitucional revelan un decrecimiento importante en el porcentaje de ciudadanos que considera que la Constitución "es adecuada para las necesidades del país", con el aumento concomitante de quienes piensan que "ya no responde" a ellas. Una encuesta nacional sobre federalismo en 2015 planteó una pregunta similar, pero permitió introducir un matiz entre las opciones de "todo" y "nada", esto es, el que la Constitución pueda responder en algo a esas necesidades, opción que, previsiblemente, obtuvo la mayor frecuencia de respuestas. De todos modos, en 2015 disminuyó aún más el porcentaje de quienes opinan que la Constitución "es adecuada para las necesidades del país".

La fuente de estas percepciones puede ser múltiple. Por un lado, la ciudadanía advierte que el país tiene muchos y graves problemas que no se resuelven, lo que significa, de algún modo, que la Constitución no contribuye a solucionarlos. Por el otro, percibe que los poderes públicos introducen constantemente cambios en su texto, lo que quiere decir que la Constitución es y sigue siendo inadecuada en alguna medida y por eso requiere nuevas reformas.

El cuadro 6 explora algunas de las opciones del desarrollo constitucional: hacer una nueva Constitución, cambiarla en parte o dejarla como ésta.

De acuerdo con el cuadro 6, en 2003 se daban, casi por partes iguales, la opinión de quienes pensaban seguir con las reformas constitucionales —a su vez, subdivididos entre los que proponían hacer una nueva Constitución y los que favorecían los cambios parciales—, y la de los que preferían dejar intocado el texto constitucional. En 2011 se invierten los porcentajes de quienes prefieren "dejarla como está" respecto de los que proponen "cambiarla sólo en parte", es decir, que disminuye la oposición al cambio y predomina, en cambio, el sector que podríamos llamar "reformista". Sin duda, en un ambiente tendencialmente democrático, estas expectativas de la población podrían alentar aún más las modificaciones a la Constitución por parte de los poderes públicos.

---

[37] Esta correlación se advierte en las encuestas de cultura constitucional similares que se realizaron en Argentina (2005) y Costa Rica (2009), aunque de manera mucho más tenue en este segundo caso. Véase Fix-Fierro, "Hacia el centenario…", *cit.*, p. 723.

CUADRO 5
Constitución y necesidades del país

Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora…? (%)			
	2003	*2011*	*2015*
Es adecuada para las necesidades del país	45.6	27.8	22.2
Responde un poco a las necesidades del país			45.0
Ya no responde a las necesidades del país	42.1	56.5	22.9
Otra (esp)	2.1	4.3	n.d.
NS/NC	10.2	11.4	n.d.

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011). Los datos de la encuesta de 2015, en Barceló Rojas, Daniel A. *et al.*, *Percepciones sobre el federalismo en México. Encuesta Nacional de Federalismo*, México, UNAM, 2015, p. 145, cuadro 17.

CUADRO 6
¿Qué hacer con la Constitución?

En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una Constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está? (%)		
	2003	*2011*
Hacer una Constitución nueva	23.3	18.6
Cambiarla sólo en parte	22.0	50.1
Dejarla como está	40.1	22.5
Otra (esp)	2.2	1.7
Depende (esp)	2.4	1.9
NS/NC	10.0	5.2

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

Los resultados del cuadro 6 parecen difícilmente conciliables con la pregunta expresa, que se planteó en la encuesta de 2011, de si debía convocarse o no a un congreso constituyente (cuadro 7).

La suma de los entrevistados que opinan que sí debe convocarse a un congreso constituyente, más quienes lo consideran parcialmente conveniente, suma 71.8%, casi tres cuartas partes de la muestra. Esto contrasta con el 18.6% que mencionó la opción "hacer una Constitución nueva" de acuerdo con el cuadro 6. La explicación no parece fácil. La diferencia se debe quizá a que en esta pregunta la posibilidad de convocar a un congreso constituyente para que apruebe una nueva Constitución se presenta *de manera directa*, no como una alternativa entre otras. Pero con independencia de si este resultado es coherente con el anterior, en 2011 hay mayor aceptación de los cambios a la Constitución, lo que incluiría la posibilidad de una revisión integral de su texto, lo mismo que la elaboración de una nueva.

CUADRO 7
Convocatoria de un Congreso Constituyente

Por lo que usted piensa, ¿se debería o no se debería convocar a un congreso constituyente (para hacer una nueva Constitución)? (%)	
Sí	47.2
Sí, en parte (esp)	24.6
No	10.0
No, en parte (esp)	7.3
NS/NC	10.9

FUENTE: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).
NOTA: Piensan sobre todo que es necesario un congreso constituyente los jóvenes de 25 a 34 años, los que cuentan con estudios de licenciatura y quienes habitan en el norte del país.

CUADRO 8
Opinión de los ciudadanos sobre la reforma constitucional

Las personas que no saben de leyes, ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución? (%)		
	2003	*2011*
Sí deben	40.8	48.3
Sí, en parte (esp)	13.2	22.3
No deben	42.1	24.7
NS/NC	3.9	4.6

FUENTE: Encuesta Nacional sobre la Constitución (2003) y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011).

Por último, exploramos la identificación de los ciudadanos con la Constitución, preguntándoles si se sienten autorizados a opinar sobre las reformas constitucionales.[38]

El cuadro 8 revela que, a pesar del elevado desconocimiento que los ciudadanos declaran tener sobre el texto constitucional, la mayoría se siente autorizada a opinar sobre los cambios a él. Aunque todavía hay un grupo importante que no lo piensa así, en 2011 aumenta considerablemente —hasta llegar a 70.6%— el número de los ciudadanos que se identifican con la Constitución y la consideran como propia.

En resumen, las encuestas que hemos analizado someramente revelan que los ciudadanos piensan que la Constitución es importante o muy importante; que desconocen ampliamente el texto constitucional, aunque conocen los principales elementos de nuestra organización constitucional; que tienen la expectativa de que se

[38] Esta pregunta se inspira en la idea, postulada por el distinguido constitucionalista alemán Peter Häberle, de que la Constitución no es sólo un documento político o jurídico, del que serían dueños los políticos o los juristas, sino un patrimonio cultural que pertenece a todos los ciudadanos, quienes tienen el derecho y hasta la obligación de interpretarlo y opinar sobre él ("sociedad abierta de los intérpretes constitucionales"). Véase *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 149 y ss.

siga reformando, o incluso que se haga una nueva Constitución, porque la vigente no responde ya suficientemente a las necesidades del país; y que se identifican con ello, por lo que se sienten autorizados a opinar sobre las reformas que requiera en tal sentido. Además, entre 2003 y 2011 aumenta de modo significativo la disposición al cambio constitucional, lo cual tiene incidencia en las opciones que se examinan en el siguiente apartado.

V. Perspectivas de la renovación constitucional

En el apartado III hemos estudiado algunas de las fuerzas que, de manera separada o conjunta, impulsan las frecuentes modificaciones y el crecimiento del texto constitucional. En el apartado IV hemos analizado las opiniones y expectativas de los ciudadanos en relación con la Constitución, como parte del contexto social en el que se producen las reformas constitucionales. Es previsible que tanto esas fuerzas como su contexto sigan operando del mismo modo en el futuro inmediato y, por tanto, que continúen favoreciendo la aprobación de nuevas modificaciones a la Constitución. En la medida en que se vayan descontando las grandes transformaciones estructurales, el espacio remanente seguramente se aprovechará para introducir infinitos ajustes de detalle. Sin embargo, el avance indudable que ha tenido el país en su desarrollo, sobre todo político, y los ingentes problemas que enfrenta en el momento actual, parecen requerir una inflexión en la dinámica de la reforma constitucional y una renovación de la cultura constitucional misma. ¿Cuáles son las posibilidades?

Desde hace casi veinte años, los constitucionalistas mexicanos han venido discutiendo la posibilidad de aprobar un nuevo texto constitucional.[39] La opinión mayoritaria desde entonces es que no están dadas las condiciones para un proceso constituyente, porque no se ha dado una ruptura institucional ni se advierte en qué términos podría darse un nuevo pacto político-constitucional. La misma dinámica de las reformas parciales y fragmentarias de las últimas décadas sugiere, en cambio, que éste es el modo en que las fuerzas políticas son capaces de ir diseñando y procesando paulatinamente los cambios que, en su perspectiva, demanda el país. Sin duda, este modo de proceder es insatisfactorio en muchos sentidos, pero reabrir de manera amplia el debate constitucional esconde muchos riesgos que dichas fuerzas no parecen poder o querer asumir en este momento ni en un futuro inmediato. Aun así, la aprobación de un nuevo texto constitucional no puede descartarse del todo, pues en el futuro, pueden llegar a producirse circunstancias o cambios que ameriten una respuesta diferente.

Resulta altamente probable, por tanto, que el país continúe avanzando por la vía de la reforma constitucional parcial, pero ya hemos visto que es igualmente problemático hacerlo en los términos vigentes. Por tanto, retomamos nuevamente la propuesta de reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917

[39] Véanse los ensayos reunidos en *Hacia una nueva constitucionalidad*, *cit.*, y Fix-Fierro, "Hacia el centenario…", *cit.*, pp. 702 y ss.

que ha elaborado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Entre las ventajas de dicha propuesta están las siguientes: hace visibles, con claridad, las virtudes y los defectos del texto vigente; permite ordenar el debate de los cambios que seguramente se requerirán en el futuro próximo; no impide que las fuerzas políticas sigan negociando y alcanzando acuerdos trascendentes, que no necesariamente tendrán que plasmarse en el texto mismo de la Constitución, pero sí en disposiciones flexibles de jerarquía especial;[40] por último, favorece un mejor conocimiento de la Constitución, tanto por los estudiosos como por la población. Las expectativas sociales contribuyen a la viabilidad del proyecto, pues no sólo no serían contrarias a una revisión integral del texto constitucional, sino que tal revisión ofrecería una oportunidad inmejorable para que los ciudadanos se apropien nuevamente del legado constitucional que se ha ido construyendo durante la última centuria.

Hace falta, por último, que los partidos políticos tengan la visión suficiente para iniciar una negociación estratégica que permita abrir una nueva etapa en nuestra evolución constitucional. Pero el desarrollo constitucional futuro debe ir más allá de la revisión técnico-jurídica del texto constitucional. De lo que se trata es de encaminarse hacia una *nueva cultura constitucional* que tome en serio a la Constitución como *Ley Suprema*. Una ley verdaderamente suprema es la que define, de manera clara y estable, las coordenadas generales de la vida institucional, así como los "valores superiores del ordenamiento jurídico",[41] dejando espacio para que los órganos representativos y los tribunales tomen las decisiones y hagan los ajustes que requieran las cambiantes circunstancias de la sociedad. Esa nueva cultura constitucional exige un mejor conocimiento de la Constitución y una identificación más estrecha con ella por parte de los ciudadanos, como supuesto indispensable para que éstos puedan exigir y vigilar efectivamente el cumplimiento de la ley fundamental. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.

[40] Esta propuesta no sólo pretende reordenar y consolidar el texto de la Constitución vigente, sino trasladar sus partes reglamentarias a una Ley de Desarrollo Constitucional, que no es posible explicar en esta oportunidad.

[41] Esta expresión está tomada del artículo 1o. de la Constitución española de 1978. Tales valores superiores son, de acuerdo con esa disposición: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

CULTURA DE LA LEGALIDAD E INSTITUCIONES EN MÉXICO

Julia Isabel FLORES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Cómo entender la cultura de la legalidad?* III. *Cultura de la legalidad e instituciones*. IV. *Algunos rasgos de la cultura de la legalidad en México*. V. *La reducción del valor social de la ley a su papel instrumental*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de que en el país existen investigaciones sobre cultura de la legalidad desde finales de la década de los ochenta, las distintas investigaciones se hallan dispersas. Esta situación impide obtener conclusiones generales a partir de estos estudios, dilucidar su validez, conocer en qué medida son compatibles unos con otros y comparables entre sí, e identificar aquellas áreas en las que hace falta realizar investigación.

Esta dispersión trae como consecuencia la ausencia de una línea base de información que permita a la vez que discernir con claridad los rasgos de la cultura ciudadana sobre el tema, proporcionar elementos para la elaboración de políticas públicas informadas.

Es necesario dibujar un mapa de la producción existente en este campo en el país, que permita contar con los elementos necesarios para realizar un diagnóstico acertado y veraz.

Este texto tiene como propósito delinear algunos rasgos, que parecen ser componentes importantes de la cultura de la legalidad en México y a la vez dar respuesta a una pregunta: ¿en qué medida las transformaciones institucionales pueden modificar las prácticas, actitudes y percepciones y, por lo tanto, cambiar las expectativas de las personas acerca de la ley?, o en otras palabras, ¿cuál es la capacidad de las instituciones para cambiar una cultura de la legalidad?

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

II. ¿Cómo entender la cultura de la legalidad?

Las distintas visiones acerca de la naturaleza y pertinencia del término cultura de la legalidad

¿Qué se entiende exactamente por cultura de la legalidad? Ya desde 1758 el Barón de Montesquieu ponía de relieve la fuerte interrelación entre la ley y la cultura en *De L'Esprit des Lois.* No obstante, si bien se reconoce que la cultura tendría que desempeñar un papel importante en la comprensión y estudios comparativos en la investigación jurídica, los especialistas aún no se ponen de acuerdo sobre cómo definir y entender la cultura de la legalidad.

El término cultura de la legalidad tiene un amplio uso en la actualidad, tanto en las publicaciones académicas, como en las conversaciones cotidianas. No obstante, en opinión de la mayoría de los juristas, se ha generalizado el término menos afortunado para describir el fenómeno de la aproximación de las personas a la ley.

La diseminación y arraigo del término sugiere que existe una necesidad de nombrar esta realidad, aunque su uso, en palabras de Nelken, "…no necesariamente lo provee de utilidad. Para empezar, se utiliza en una variedad de modos, con frecuencia inconsistentes y su popularidad puede mostrar más la carencia de un término mejor, que sus méritos intrínsecos".[1] El estudio de la cultura de la legalidad tendría que ser reformulado como "un intento de entender los propios intentos de los actores para describir, adscribir o producir coherencia legal en el curso de su toma de decisiones".[2]

El término cultura de la legalidad se introdujo a finales de los años sesenta por Lawrence Friedman como el equivalente del concepto de cultura política de Almond y Verba.[3] Friedman define cultura jurídica como el conocimiento del público sobre el derecho, así como sus actitudes y patrones de comportamiento respecto del mismo.

Así, por cultura de la legalidad se entiende básicamente "lo que las personas piensan acerca de la ley, los abogados y el sistema legal, lo que significa, las ideas, actitudes, opiniones y expectativas en referencia al sistema legal".[4] Friedman distingue la cultura de la legalidad *interna*, que se refiere al papel de los profesionales de la ley con respecto a la ley, de la cultura legal *externa* que se refiere a aquellos individuos o grupos que presionan para lograr cambios sociales a través de las leyes. Si bien se observa a la ley como causa de la "dinámica legal", también se usa para describir

---

[1] Nelken, David, "Rethinking Legal Culture", en Freeman (ed.), *Law and Sociology*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

[2] *Idem*.

[3] Almond, G. A. y Verba, S., *Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, 1963.

[4] Friedman, Lawrence y Schreiber, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996.

los resultados de tales causas, como la "cultura legal moderna" o bien "cultura legal latinoamericana", etcétera.

Asimismo, Friedman realiza una clasificación entre *cultura jurídica interna* —que se refiere al grado de conocimiento jurídico que poseen los operadores del derecho— y cultura *jurídica externa*, que se refiere al grado de conocimiento que tienen las personas que comúnmente se mueven en un plano externo o fuera del derecho. Pese a la extensa discusión que ha realizado Friedman en torno a esta clasificación, el concepto de cultura jurídica externa ha sido debatido ampliamente. De esta manera, encontramos un buen número de investigaciones que denominan como *conciencia jurídica* a las opiniones, valores, expectativas y actitudes que los ciudadanos comunes tienen en torno al sistema legal.[5] La discusión ha llegado a tal grado que, incluso el propio Lawrence Friedman, en publicaciones posteriores, ha modificado sus conceptos tanto de cultura jurídica, como su división entre *interna* y *externa*.[6]

Mientras que varios autores, por ejemplo, aquellos que se adscriben al Círculo de Estudios sobre Conciencia Jurídica, establecen que "el concepto de *conciencia jurídica* es usado por científicos sociales, para referirse a las formas en las que las personas tienen conocimiento del derecho y las instituciones legales, es decir, las interpretaciones que le dan sentido a las experiencias y acciones de las personas". Autores como Cotterrell sugieren una clasificación que si bien reconoce las diferencias entre ambos tipos de estudios, también trata de resaltar las similitudes y, sobre todo, intenta hacer más utilizables ambos conceptos, dentro de la tradición de estudios sociojurídicos.[7]

De esta forma, una primera faceta de los estudios sobre la cultura jurídica se presenta como una aproximación cultural, lo que implica que los estudios se enfocan sobre las opiniones de los ciudadanos respecto al derecho y el sistema jurídico. En esta perspectiva se realizan estudios de sociología aplicada con métodos propios de la sociología, tanto cuantitativos como cualitativos, y los resultados se analizan en términos sociales.[8]

Al otro extremo se encuentra lo que se ha denominado como la aproximación *consciente (the consciousness face of legal culture)* a los estudios sobre cultura jurídica en la cual los estudios se enfocan al análisis que los ciudadanos efectúan en torno a los servicios legales y derechos específicos.[9]

---

[5] Friedman, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Russell, Sage Foundation, 1975, pp. 15, 193 y 194.

[6] Cotterrell, Roger, "The Concept of Legal Culture", en Nelken, David (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Cap. I, Aldershot, Dartmouth, 1997, pp. 13-31, y Nelken, David, "Rethinking Legal Culture", en Freeman (ed.), *op. cit*.

[7] Friedman, Lawrence y Schreiber, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996, p. 1. Así como Ewick, Patricia y Silbey, Susan, "Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness", *New Eng. L. Rev*. 26, 1991, p. 731.

[8] Silbey, Susan, "Legal culture and cultures of legality", en Hall, John R. *et al.*, *Handbook of cultural sociology*, Routledge, 2010.

[9] Meneses, Rodrigo, "Against the law and everyday acts of resistance: reflections around access to justice, (in) formality of law and external legal culture", tesina presentada para acreditar el Master Internacional en sociología del derecho del International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 2005.

Parece que el acceso a la justicia como tema de investigación sociojurídico y los estudios de cultura jurídica comparten una misma preocupación por analizar cuándo y bajo qué circunstancias las personas acuden al sistema legal y, particularmente, a los tribunales. Una diferencia entre los estudios sobre acceso a la justicia y los estudios de cultura jurídica radica en la forma en que se aproximan al objeto de estudio. Por una parte, observamos que la literatura sobre acceso a la justicia adopta una perspectiva instrumental, preguntando a las personas cómo utilizan el sistema judicial de resolución de conflictos, examinando y definiendo los factores institucionales que contribuyen a alejar a las personas de los tribunales. Mientras que, por otro lado, los estudios sobre cultura jurídica se enfocan más a investigar cómo y por qué las personas experimentan, interpretan y usan o no el sistema legal.[10] Otros autores como Salazar señalan:

> …es un hecho que el fenómeno de la legalidad no debe observarse únicamente desde la perspectiva de los poderes públicos, sino también desde la óptica de los destinatarios de las normas (que en una democracia son, al menos indirectamente, también sus creadores). La legalidad abarca el comportamiento de los individuos en dos direcciones: en su relación con estos poderes públicos (como productores y destinatarios del derecho) y en sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad… Tenemos que la cultura de la legalidad de una sociedad determinada es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad: ¿cómo percibe su población el universo de relaciones relativo a la creación y aplicación de las normas jurídicas que rigen la vida colectiva y cómo las asume?[11]

Antes de analizar a detalle algunos de los rasgos de la cultura de la legalidad en México, como la obediencia a la ley, así como su percepción sobre las instituciones encargadas de aplicar la ley y del funcionamiento del sistema legal, debemos responder la pregunta ¿por qué es importante estudiar estos temas? Siguiendo a Tyler,[12] hay varias razones por las cuales nos debemos ocupar de las percepciones ciudadanas sobre la ley y el sistema legal.

Por razones políticas: Un sistema legal difícilmente será considerado democrático "si sus procedimientos y operaciones se contraponen en alto grado con los valores, preferencias o deseos de los ciudadanos por un largo periodo de

[10] Como ejemplo véase Marshall, Anna-Maria y Barclay, Scott, "Introduction to the Symposium: In their Own Words: How Ordinary People Construct the Legal World", *Law and Social Inquiry*, vol. 28, núm. 3, verano de 2003, pp. 617-628.

[11] Salazar Ugarte, Pedro, *Cultura de la legalidad y democracia*, Cuadernos del IFE, núm. 25, IFE, 2006.

[12] Tyler, Tom, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904. DOI: 10.2307/841024. Véase también Tyler, Tom, *Why People Obey the Law*, Yale, Yale University Press, 1976.

tiempo".[13] De ahí que todo tipo de sociedades tienen la necesidad de crear y mantener un clima de legitimidad en el ámbito legal.

Por razones legales: La insatisfacción y desconfianza hacia el sistema legal y judicial aumenta la probabilidad de desobediencia a la ley. La obediencia a la ley tiene una vertiente coercitiva y otra voluntaria. Esta última es particularmente importante ya que el Estado no puede monitorear todas las actividades y castigar toda infracción a la ley. De ahí que las autoridades dependan de "la deferencia voluntaria a sus decisiones" de forma que la ciudadanía tome como obligación el cumplimiento de la ley.[14]

Por razones de política pública: La insatisfacción con el sistema legal aumenta el apoyo público a que los ciudadanos tomen la ley en sus manos. Como ha señalado Tyler, "los ciudadanos perdonan a aquellos que toman la ley entre sus manos, ya que consideran que la ley no funciona, por lo que se justifica que éstos actúen en defensa propia".[15]

III. Cultura de la legalidad e instituciones

Si se quiere trazar a grandes líneas un cuadro del cambio de la cultura de la legalidad en México, nos encontramos con la dificultad de circunscribir el ámbito y las dimensiones del concepto de cultura. Se entiende que la cultura constituye el elemento genético del sistema social y de las normas de la vida individual y colectiva; incluye los modelos de comportamiento, la orientación de valores, la ideología y el lenguaje, el modo de vivir de los miembros de una configuración histórico-social.

Partir de una definición amplia del concepto de cultura, por lo general referido a los campos de la antropología o la sociología, sería poco útil en este trabajo, por lo que, más que hacer una referencia a estos conceptos en su totalidad, en este estudio se seleccionarán varias dimensiones centrales en las que sea posible encontrar algunos rasgos empíricos de tipo histórico y sociológico.

Este trabajo se interesa por entender los procesos de cambio cultural y de valores vinculados al cambio político en los cuales la legalidad representa un papel fundamental. Se interesa por la dimensión de las masas, de la cultura que no se expresa en forma doctrinal o teórica, y que por esta razón, es raramente un objeto de indagación histórica. La noción de cultura, así entendida, es más vasta y comprende las representaciones (las creencias, las cogniciones, los valores, que se refieren a las dimensiones afectivas y evaluativas y las orientaciones a la acción) y las costumbres, los hábitos, y las prácticas sociales de la población (los ritos, los modelos de consumo, los estilos de vida). En estos ámbitos están incluidos el plano de las instituciones y los mecanismos de transmisión de la cultura que permiten, no sólo la reproduc-

[13] Sarat, A., citado por Tyler, Tom, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904. DOI: 10.2307/841024.

[14] Tyler, Tom, *op. cit.*, 1997, p. 874.

[15] *Idem*.

ción y el pasaje de los modelos culturales de una generación a otra, sino también, su cambio en el tiempo.[16]

Una institución es "un patrón de acciones esperadas de individuos o grupos, reforzado por la aplicación en sentido positivo o negativo de sanciones sociales".[17] Las instituciones constituyen puentes entre los individuos y la cultura en tanto que son patrones normativos tejidos en y reforzados por las leyes y las *mores* (costumbres y prácticas).

Como complejos de normas derivados de determinados valores comunes dados e interiorizados, las instituciones constituyen conjuntos de orientaciones recíprocas sujetas a una renegociación continua y cuya estabilidad está dada por la propia relacionalidad, entendida como valor.[18]

Las instituciones, no son entendidas solamente en su faceta de instrumentos de represión y control social, o simplemente como *locus* de poder que reproducen una cultura. Son agentes de cambio social que posibilitan a los individuos abrirse a nuevas posibilidades de ciudadanía y formas de interrelación.

La obediencia a la ley y el acatamiento de las normas como relaciones sociales, impactan en la constitución y reproducción de la sociedad y en la constitución de los individuos. Involucran por ello objetividades y subjetividades. Esta doble vertiente de la obediencia a la ley plantea dificultades y problemas para su estudio, ya que su análisis involucra la conjunción de procesos de diversa naturaleza, micro y macro. Por una parte, la lógica de las subjetividades está condicionada directamente por las condiciones sociales en las que se elaboran, se transmiten esas representaciones y estas condiciones generan reglas que pueden ser muy diferentes de la lógica de las subjetividades.

Así, el campo de la obediencia a la ley está sometido a una doble lógica: la subjetiva y la social, la coexistencia de estas dos lógicas permitiría explicar, por ejemplo, por qué se integran de manera conjunta contradicciones aparentes, como la demanda porque se haga justicia, incluso si se tiene que violar la ley (como es el caso de quienes están a favor de impartir la justicia por mano propia). Pero estas contradicciones son sólo aparentes porque la obediencia a la ley y el acatamiento de las normas constituyen un conjunto organizado y coherente. Son las reglas de este funcionamiento específico las que hay que descubrir y que están en la intersección de los procesos subjetivos (constitución de los individuos) y los procesos de constitución de la sociedad.

Ello plantea el examen de tres problemas interrelacionados: *a)* la producción de significados éticos, políticos y culturales permeados por la visión de obediencia a la ley; *b)* el análisis de esos significados y los medios por los que se transmiten; *c)* el

[16] Entre las formas de socialización y cultura se sitúa el plano de la identidad individual, como había observado Simmel, analizando la creciente diferenciación social en la sociedad moderna, la identidad del individuo se desarrolla más a medida que los círculos sociales en los que vive se amplían y se diversifican, y se difunde, al mismo tiempo, la valorización de la individualidad. Simmel, Georg, *La diferéntiation sociale*, París, Minuit, 1982.

[17] Bellah, R. *et al.*, *The Good Society*, Vintage Books, 1991.

[18] Pollini, G. y Venturelli, P., *Migrazioni e appartenenze molteplici*, Milán, Franco Angeli, 2002.

estudio de las culturas y las experiencias vividas y su conexión con esos mundos de la representación. Es decir, las redes de significación y sentido y de la acción humana producidos culturalmente y la representación de la experiencia humana moldeada por las instituciones de la sociedad y transmitidas por la escuela, la familia, la religión, los medios de comunicación, la ciencia, constituyen una capa crítica que es necesario analizar.

Los principios de diferenciación en cuanto son inherentes a los sistemas de representación constituyen una herencia cultural, se heredan convenciones sociales a partir de las cuales se organiza la distinción social. Los principios existen en el presente como un conjunto de instituciones,[19] como marcos de referencia que una vez internalizados y como parte de un proceso permanente de aculturación, orientan las prácticas. La realidad de las personas se compone de construcciones culturales, que aparecen tejidas en representaciones colectivas: en el lenguaje, categorías, símbolos, rituales e instituciones.

Por ello es importante analizar y entender cómo estas diferenciaciones, las orientaciones que guían a la acción y su transmisión construyen una cultura de obediencia a la ley, de qué manera actúan en la dinámica cultural y social, cómo estructuran relaciones de poder, cómo se internalizan en los individuos participando en la formación de esas estructuras de percepción, pensamiento y acción llamadas *habitus* y cómo se actualizan en las prácticas.

Para realizar este tipo de análisis, instituciones como la escuela y el estudio de los procesos educativos son espacios privilegiados, ya que desempeñan un papel fundamental en la construcción y socialización de los valores de obediencia a la ley, las orientaciones que guían a la acción y su transmisión, constituyendo una poderosa fuente de socialización primaria.

1. *El problema de la estabilidad democrática y la legalidad*

Ya que el orden político es una condición necesaria para el desarrollo económico y político es necesario preguntarse por las condiciones que lo proveen y el papel que juega la legalidad en ellas. Los ciudadanos se comportan de forma muy diferente bajo el desorden político, esto es: cuando temen por sus vidas, por sus familias y por sus fuentes de supervivencia. De acuerdo con Weingast, un sistema de orden tiene las siguientes características:[20] *a)* un diseño institucional que establece organizaciones así como derechos y privilegios; *b)* una estructura estable de relaciones de intercambio; *c)* un conjunto de instituciones que comprometen de forma creíble al

[19] Gilberto Giménez define la institución, siguiendo a Bourdieu como "las instituciones representan la materialización, la fijación y la codificación social del sentido... por lo tanto, la cultura puede ser aprehendida como una estructura de significados preconstruidos que constituye el marco de referencia de una sociedad y la base obligada —y no pensada— de todas las prácticas significantes. Giménez, Gilberto, "La problemática de la cultura en las ciencias sociales", *Teoría y el análisis de la cultura*, Secretaría de Educación Pública, Comecso, U. de Guadalajara, s. a., pp. 14, 27-32.

[20] Weingast, B., "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-275.

Estado y los derechos que protegen a las organizaciones como a las relaciones de intercambio del poder del Estado, y *d)* la conformidad, es decir los mecanismos de interiorización y los mecanismos (incentivos negativos y positivos) que hacen cumplir las normas.

La sobrevivencia de la democracia requiere que los gobernantes, autoridades y el aparato político observen límites en su comportamiento como el respeto a los resultados electorales, la existencia de reglas para gobernar y para la implantación de las políticas públicas y el respeto a una serie de derechos políticos ciudadanos. La estabilidad de los sistemas políticos depende de cómo interactúan las normas informales y las instituciones políticas formales. El Estado tiene que construir compromisos creíbles y las instituciones deben ser auto-reforzadas, es decir, tienen que establecer las condiciones que aseguren su cumplimiento.

Uno de los rasgos centrales de un gobierno limitado es la aplicación de la ley, la creación de una sociedad de leyes universalistas y no de la discrecionalidad del poder político. La falta de estas capacidades trae consigo la inestabilidad y la pérdida del consenso como resultado de la desintegración de las normas y el cambio en los mecanismos para hacerlas cumplir.

2. *Legalidad y democracia*

¿Qué puede aportar el Estado de derecho a la calidad de la democracia? ¿Sirve el Estado de derecho para mejorar el sistema democrático o las variables jurídicas son independientes del desarrollo democrático? ¿Es posible concebir a una democracia funcional sin contar con algunas bases mínimas de lo que significa el Estado de derecho?[21]

El respeto a la legalidad es una institución de la democracia que garantiza la igualdad jurídica a la que todos los ciudadanos tienen derecho. La independencia del poder judicial y la actuación de sus miembros, así como el respeto por la ley por parte del poder ejecutivo son variables importantes para medir el avance democrático en el país. Es por ello que importa evaluar las percepciones de la ciudadanía sobre la cultura de la legalidad en el país.[22]

Legalidad y democracia son dos términos por lo general asociados. Sin embargo, la relación es muy compleja ya que puede haber regímenes autoritarios que se apegan al Estado de derecho. Si bien el respeto al Estado de derecho no es una condición suficiente para la existencia de un régimen democrático, resulta imposible

[21] Para una primera aproximación al concepto de Estado de derecho, véase Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI, 2002, así como el clásico ensayo de Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1991.

[22] Concha, Flores, Fix y Valadés, *La cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 y Fix, Flores, López y Valadés, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012 y varios autores, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

imaginar una democracia donde la ilegalidad sea la norma. Dicho de otra forma, la legalidad es una condición necesaria mas no suficiente, para implantar una democracia. Esta perspectiva inspira más preguntas de las que responde y cuestiona directamente la visión minimalista de la democracia que define a una democracia como la competencia electoral entre las élites políticas (por ejemplo, Schumpeter o Przeworski).

La importancia de la legalidad radica en que de ella dependen, entre otras cosas, el mantenimiento del equilibrio institucional que hace posible la competencia pacífica por el poder y el respeto por las libertades y derechos ciudadanos. En nuestro país, el respeto a la ley y su aplicación son dos asuntos que no están resueltos, lo cual representa una tarea pendiente para la consolidación de nuestra democracia. De hecho, los problemas relacionados con la aplicación de la justicia, como la impunidad y la corrupción gubernamental, inciden directamente en el ámbito de la gobernabilidad. En suma, el tema de la legalidad en México influye tanto en la gobernabilidad como en la democracia del país.

IV. Algunos rasgos de la cultura de la legalidad en México

Toda sociedad crea diferentes instituciones en la medida en la que sus particularidades han influido para que la ley y las instituciones legales se desarrollen con patrones distintivos, así los ciudadanos —usuarios de las instituciones legales— las definen y redefinen constantemente mediante sus creencias, prácticas y experiencias.

La configuración y el desempeño de otras instituciones en la sociedad (económicas, sociales y políticas) influyen en el lugar que desempeña y la interpretación de la ley, cómo y cuándo debe utilizarse y su valor en cada contexto social. El Estado de derecho depende, en última instancia, de que los ciudadanos obedezcan la ley. Las percepciones que los mexicanos tenemos sobre el tema son un indicador importante de nuestra propensión a acatar o desobedecer la ley.

La democracia mexicana está cimentada sobre una débil cultura de la legalidad, fruto de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones, de los elementos autoritarios presentes en segmentos de la población a lo largo del país, de la percepción negativa del desempeño de las instituciones y funcionarios encargados de la procuración y administración de la justicia. A ello se suman factores como un bajo sentido de eficiencia del ciudadano frente a las autoridades, los vestigios del presidencialismo, la estratificación social, que amplía brutalmente las diferencias entre los diversos sectores de la sociedad y la ausencia de una tradición de exigencia de cuentas, exigencia que aparece en forma reciente, en donde han sido principalmente los medios de comunicación, así como algunas organizaciones de la sociedad, quienes comienzan a jugar un papel protagónico en este sentido.

El término cultura de la legalidad se puede entender como los fundamentos sobre los cuales una sociedad construye informalmente “sus reglas del juego”. Entre

algunos de los rasgos que definen a la cultura de la legalidad mexicana es posible encontrar los siguientes:

1) Una socialización deficiente en el apego a la ley.
2) Un formalismo extremo en la percepción de la ley.
3) La reducción del valor social de la ley a un papel instrumental.
4) El conflicto entre las reglas formales e informales de las instituciones sociales que tienden a minar y obstaculizar el desempeño institucional.

1. *¿Cómo se forman las predisposiciones y preferencias sobre la legalidad y las prácticas relacionadas con ella?*

¿Cómo se construyen el significado o los múltiples significados de la legalidad? Esta cuestión obliga a ahondar en los procesos de la construcción de representaciones y de la reflexividad, que en la vida cotidiana se traducen en guías que orientan las actitudes.

En la sociedad contemporánea al difractarse los valores y los campos de su difusión e institucionalización, en los que la familia, la iglesia, la escuela y el Estado habían jugado un papel central, tienden a ser desplazados por los medios de comunicación masiva. Al dejar de ser las transmisoras y normadoras únicas, dichas instituciones entran a una situación de mercado, compiten con los medios y entre sí, mientras que se abre al individuo la posibilidad de elegir. Ello trae como consecuencia la relativización de los valores.

Frente a esta situación cambia la manera de concebir a los valores y se acuña el concepto de regímenes de valor para enfrentar el problema de su relativización. Régimen de valor es "una institución semiótica que genera regularidades evaluativas bajo ciertas condiciones de uso y que en audiencias particulares o comunidades puede estar más o menos imbricado".[23] Los regímenes de valor pueden chocar unos con otros en donde existen relaciones de poder desigual.

Si se entiende al interés como preocupación compartida, como intencionalidad y direccionalidad hacia un objeto, este interés se forma a través de los procesos de socialización que brindan los códigos para comprender y evaluar, alejarse o acercarse a determinados objetos y manifestaciones culturales e incorporarlos como una forma de vida. Es a través de los procesos de socialización en la familia y en la escuela como se forma el *habitus*. Los sistemas de percepción en tanto sistemas de calificación, de codificación, son objetivamente referidos —a través de los condicionamientos sociales que los han gestado— a una condición social. "Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones… El *habitus* es ge-

[23] Frow, John, C*ultural Studies & Cultural Value*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

nerado por las estructuras objetivas y éste, a su vez, genera las prácticas individuales dando a la conducta esquemas de percepción, pensamiento y acción".[24]

2. *Socialización deficiente en una cultura de la legalidad*

¿Cómo responden los individuos a la información sobre legalidad? ¿Cómo se difunde la información sobre la legalidad y a través de qué medios? ¿Cómo se evalúa esta información a la luz de los valores y otras predisposiciones? Y finalmente, ¿cómo se convierten en reacciones, actitudes y prácticas hacia ciertos temas o actúan en determinados sentidos?

A. *Transmisión de actitudes y comportamientos en la familia*

La investigación *Los usos sociales de la ley y la justicia*, realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas,[25] da cuenta de la alta valoración que la mayoría de los entrevistados tiene de la ley, que es percibida como un ideal de forma de vida. No obstante, pone de relieve el desconocimiento de sus derechos en sectores mayoritarios de la población, así como dificultades para el acceso a los servicios de impartición de justicia.

Este hecho es de particular interés: por un lado, la alta valoración que los individuos otorgan a la ley y la justicia no se refleja en la utilización de estos servicios. Esta alta valoración en el discurso de los entrevistados, no es incorporada en las prácticas. La renuencia y desinterés de una mayoría de los entrevistados en la utilización de este tipo de servicios, lleva a la población a considerar la posibilidad de utilización de los servicios de justicia como "el último recurso" después de haber probado diversas alternativas.

La investigación destaca que la utilización de los servicios de justicia se encuentra vinculada a los diferentes ámbitos y tipos de problemas. Los problemas que se refieren al ámbito de la vida privada, como es el caso de lo familiar o las relaciones con los vecinos, tienden a resolverse dentro de estos espacios.

La escasa importancia de la escuela y la familia como ámbitos de socialización en las actividades conducentes al respeto a la ley, y el peso creciente de los medios de comunicación masiva como la televisión y la radio como ámbitos socializadores y creadores de la cultura de la legalidad mexicana de hoy, contrastan con el hecho de que, para solucionar la mayor parte de los problemas de la vida cotidiana, se recurre principalmente a la familia. La presencia de la familia como recurso principal de la ciudadanía para la resolución de todo tipo de problemas es el resultado del abandono del Estado de varias de sus funciones sociales y la falta de coherencia y continuidad en las políticas públicas.

---

[24] Bourdieu, Pierre, *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 1999.

[25] Varios autores, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

La familia y las redes más cercanas como espacio socializador para el desarrollo de una cultura de utilización de los servicios de impartición de justicia, hace referencia a la generación y transmisión de representaciones sociales, de los patrones, normas, costumbres, mitos, ritos que caracterizan los vínculos intersubjetivos entre los miembros del grupo familiar. Esta cultura está basada, por lo tanto, en la experiencia, y constituye un momento clave en la formación de los significados de los que se nutre la percepción de la justicia.

La mayoría de los entrevistados no ha tenido contacto directo con las instituciones que imparten servicios de justicia. La socialización se lleva a cabo mediante lo que hemos llamado la "experiencia vicaria", es decir, aquella experiencia que no se tiene directamente, pero que se experimenta y se anticipa, como si se hubiera vivido.

Por otra parte, es interesante observar que las principales causas señaladas por los entrevistados para no recurrir a las instituciones que brindan servicios de impartición de justicia, son la inutilidad, la falta de dinero y de tiempo. No obstante, no pueden perderse de vista la importancia que adquieren elementos como los costos, las dificultades para el acceso, la falta de información, y la falta de recursos.

La investigación permitió constatar que el consumo y las prácticas de los servicios de justicia se encuentran vinculados con mayor fuerza a los tipos de problemas, que a la escolaridad y el ingreso, así como al hecho de habitar en las grandes zonas urbanas, elementos que determinan el acceso a determinados bienes y servicios de justicia. Al mismo tiempo, destacan diversos factores que impactan la utilización de los servicios de justicia.

- Desconocimiento de los derechos. Existe poco conocimiento de los entrevistados acerca de sus derechos y de la posibilidad de recurrir a las instituciones de justicia.
- Temor y falta de certidumbre frente a la autoridad, las leyes y el sistema de impartición de justicia. Los entrevistados sienten temor de acercarse a las autoridades e instancias de impartición de justicia, no sólo por el lenguaje judicial que es de difícil comprensión para el público, sino además por la socialización adquirida a través de formas diversas: principalmente por los medios y a través de la experiencia de otros (experiencia vicaria).
- Desconfianza y percepción negativa de las instituciones que imparten justicia. Se asocia a la impartición de justicia con los problemas de seguridad pública y el trabajo policial, también con el gobierno en general.
- Desconocimiento de los procedimientos. A menudo, se confunde el hecho de "poner una demanda" con demandar (entendida esta palabra en su acepción de solicitar, requerir, reclamar, o quejarse).
- Desconocimiento y confusión de las instituciones y sus funciones. Con frecuencia los entrevistados elevan sus quejas y exigencia frente a autoridades no competentes para conocerlas.
- Falta de recursos de diversos tipos: económicos, de redes, de tiempo y educativos, principalmente.

- Falta de asesoría legal. La carencia de recursos se refleja en la ausencia de una buena asesoría legal. A menudo se recurre al auxilio de gestores.

Se tienden a judicializar en mayor medida cierto tipo de problemas. *Principalmente aquellos en los que la relación entre las partes implica la existencia de vínculos impersonales*, de neutralidad afectiva, orientados a fines, y sujetos a principios de carácter universalista,[26] y cuando el caso es percibido como *grave* o *muy grave*. De la investigación se desprende que se tienden a judicializar en menor medida *los casos en los que la relación implica la existencia de vínculos personales, de carácter afectivo y sujetos a principios de carácter particularista*.

B. *Transmisión de actitudes y comportamientos morales en la escuela*

Al aludir a los valores, con frecuencia se llevan a cabo atribuciones de sentido, como en el uso cotidiano del término cuando se afirma, por ejemplo, en un sentido de calificación positivo, que "una persona tiene valores". En todo caso, antes de calificar positivamente la enseñanza de valores, es importante analizar el problema de la diversidad y semejanza entre valores y sistemas de valores que no sólo no ha sido resuelto, sino que, además, a menudo no ha sido tomado en consideración. Aunque de manera coloquial el término "valores" es usado y entendido fácilmente como aquello que incumbe a la acción moral o los fundamentos últimos de la acción, muy pocos autores prestan atención a la elaboración de una definición más precisa, lo cual muestra desacuerdos entre los investigadores, por lo que describir qué son los valores, cuántos son y cuál es su importancia en la vida humana, se presenta como una tarea bastante difícil.[27] Como señala Loyo:

> Se observa que el rango de los temas en los cuales resulta aceptable que la escuela intervenga varía en distintos grupos y contextos. En un extremo se encuentran las concepciones según las cuales basta con un conocimiento general de las leyes del país y de sus instituciones, incluyendo desde luego los procedimientos de la democracia formal. En el otro extremo encontramos más amplias e intensas exigencias según las cuales la escuela tendría que desarrollar en los educandos un acendrado sentido de justicia, una actitud constructiva para encarar y reaccionar ante los problemas del entorno, capacidad auto-reflexiva y familiaridad con las prácticas deliberativas. Entre estos dos puntos extremos, se encuentran un sinnúmero de combinaciones que hoy día se entrecruzan por ejemplo, con el eje *liberalismo-comunitarismo*.[28]

[26] En este caso se retomaron las *Variable Patterns* o variables patrón de Talcott Parsons. Véase: Parsons, T. y Shils, E., "Values, Motives and Systems of Action", en *Toward a General Theory of Action*, Glencoe, The Free Press, 1951.

[27] Flores, Julia, ¿Cómo se estudian los valores? *Mimeo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

[28] Loyo, Aurora, "La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial", *Sinergia*, núm. 7, IEDF, 2007.

Lo segundo a destacar, siguiendo con Loyo, es que aparecen en los primeros lugares el respeto por la ley, el diálogo y la solidaridad, la honestidad aparece en el último lugar. Llama la atención el hecho de que, por lo general, cuando se indaga sobre las cualidades para los gobernantes, representantes políticos y personas referidas al ámbito público, la primera virtud que se exige es la honestidad. Una exigencia, por ejemplo, es "que los gobernantes sean honestos". La honestidad no es valorada en forma tan alta, entre los padres y los maestros.[29]

Parecería existir una cierta distinción entre dos ámbitos: el de lo público, en el cual la honestidad se convierte en un valor de primera importancia; y el ámbito de lo privado, en donde se otorga mayor jerarquía a valores como la solidaridad y el diálogo. Esto significa en la práctica que se perfilan virtudes, actitudes y comportamientos morales distintos para cada uno de los ámbitos (*al presidente le exijo honestidad, no importa si es solidario, a mi compadre le exijo solidaridad, no me importa si es honesto*).

C. *¿Qué tipo de información circula en los medios sobre la legalidad?*

La atención habitual de los individuos hacia la legalidad varía y, por lo tanto, varía la atención que pongan en la información que se transmite por los medios. A medida que es mayor el nivel de compromiso cognitivo de una persona con un tema, en esa medida será mayor la posibilidad de que esté expuesto a éste y comprenda o reciba mensajes relativos a dicho tema.

La información acerca de la legalidad y de las actividades que le son inherentes se adquiere de varias fuentes: particularmente de los medios de comunicación masiva, del discurso de las élites, de la información que se brinda en la familia, la escuela, o del ambiente que rodea a los individuos que la valoran y la convierten en opiniones y actitudes. No obstante, como señala Zaller, la gente es capaz de reaccionar críticamente a los argumentos y discursos que se le presentan sólo en la medida en que tenga información acerca del tema y pueda vincular a éste con su contexto.[30]

Las personas tienden a resistirse a los argumentos que son inconsistentes con sus predisposiciones y representaciones, pero lo hacen sólo en la medida en que poseen la información contextual necesaria para percibir una relación entre los mensajes y sus predisposiciones. Los individuos parecen no aprender más de las fuentes que consideran creíbles, sino que simplemente aceptan el liderazgo de opinión más fácilmente. No obstante, entre las personas comprometidas con un tema, esto no se da, no se recurre a la fuente "creíble".[31]

La socialización transmitida en la mayoría de las familias, en la escuela, o en los medios, no brinda los códigos para comprender una serie de objetos y manifestacio-

[29] ENCRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación *Este País*, 2002, diez años después de la reforma educativa de 1992, incluyó entrevistas a padres de familia y maestros. Hasta la fecha no existe una encuesta que sustituya a la ENCRAVE.

[30] Zaller, John, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[31] *Idem*.

nes de la legalidad que hoy están en transformación, mientras que los códigos que se transmiten, conocen y manejan entre generaciones pierden vigencia tempranamente: han sido cambiados por una nueva realidad: la de la globalización. En este proceso, es más complicado para los individuos establecer vínculos entre la información que reciben y su contexto.

La información que se presenta en los medios de comunicación masiva sobre la legalidad o las actividades que le son relativas es abundante, no obstante, al reproducir preferentemente los discursos de las élites, circula información sobre la corrupción o la nota roja que se presentan como un reflejo de la cara negativa de la sociedad. La primera se refiere casi siempre y en forma exclusiva a las élites políticas. La segunda, por lo general se aborda en relación con las clases bajas, con los excluidos.

Las manifestaciones de la legalidad en los medios se retrotraen a los políticos y funcionarios públicos, a la realización de daños al patrimonio nacional, o relativos a la delincuencia organizada y a la inseguridad, al mismo tiempo que se cambian o distorsionan los contenidos positivos de la legalidad para adaptarlos al consumo masivo. Así, la cara positiva de la legalidad se presenta como un ideal impoluto, tomado de los valores y prácticas de otras sociedades y alejado de las acciones e intercambios de la vida cotidiana en una sociedad como la nuestra. De este modo, con frecuencia tiende a confundirse el empleo de redes sociales y prácticas sustentadas sobre bases comunitarias presentes en la sociedad mexicana, con formas de corrupción.

Las representaciones de la legalidad y de sus actividades que diseminan los medios tienden a ser aceptadas en forma acrítica por la mayoría. La cultura de la legalidad, tal y como se presenta en los medios, es percibida como algo alejado de la vida cotidiana: como algo exigible a los políticos y poderosos, o bien como un ideal deseable, pero inaccesible. La otra cara de la legalidad, su cara positiva, la legalidad en la vida cotidiana, no constituye un objeto de atención al no ser objeto de noticia.

3. *La percepción formalista de la ley*

La tensión entre las expectativas del ideal en el cumplimiento de la ley —cómo deberían ser las cosas— (la vida regulada por normas de cumplimiento estricto) y cómo son (la vida en la cual la ley no funciona en la práctica por la manera en que está formulada), genera sentimientos contradictorios por igual entre las personas y los profesionales de la ley. Por una parte, hay una fuerte creencia de que las leyes debieran aplicarse estrictamente, por la otra, una sensación de una intensa desilusión en las fallas y dificultades persistentes para su aplicación.

Así la mayoría de la población (82.1%) está de acuerdo con la frase: "*Las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida*".[32] A la pregunta, "Para usted *¿qué es más importante, que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas o que estén apegadas a lo que dispone la ley?*" La mayoría señaló que prefiere que las sentencias estén apegadas a lo que dispone la ley (cuadro 1).

[32] *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFE, 2012.

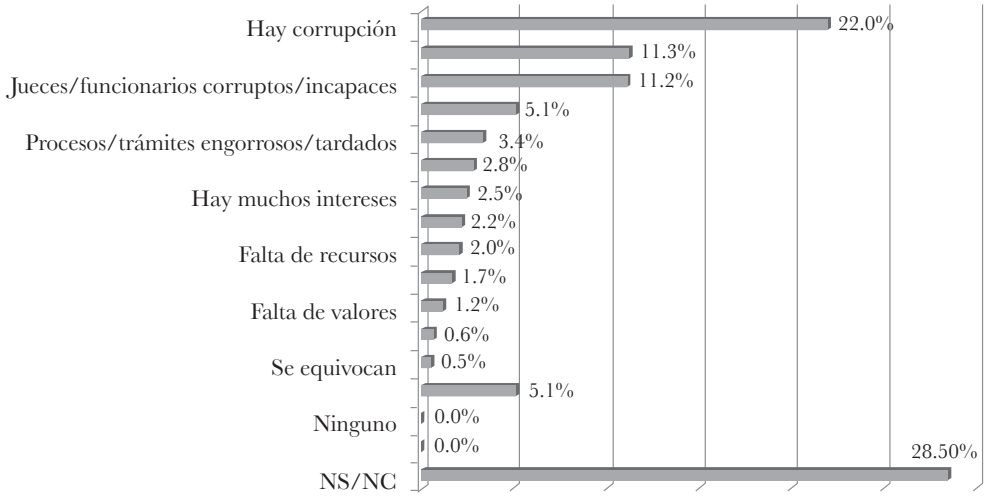
CUADRO 1
Para usted ¿qué es más importante, que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas o que estén apegadas a lo que dispone la ley? (porcentajes)

Que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas	30.9
Que estén apegadas a lo que dispone la ley	39.9
Ambas (espontánea)	24.8
Otra (espontánea)	1.3
NS/NC	3.1

FUENTE: Fix-Fierro, H., Encuesta Nacional de Justicia, *Entre un buen arreglo y un mal pleito*, Colección *Los mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Las personas que imparten justicia comparten esta visión de la ley: la mayoría (un poco más de tres de cada diez de los magistrados civiles) consideran que su labor es "aplicar la ley", 44% de los magistrados penales respondieron en el mismo sentido.[33] Al mismo tiempo, que cinco de cada diez entrevistados consideran que en México la justicia funciona mal y mal, en parte. En la gráfica 1 se pueden observar los principales problemas de la impartición de justicia en México mencionados por los entrevistados.

GRÁFICA 1
Principales problemas de la impartición de justicia en México (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, *Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

[33] Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, NCSC-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Esta tensión entre los ideales y las prácticas existentes data de largo tiempo en la sociedad mexicana y ha llevado a una búsqueda constante por introducir nuevos sistemas de control, uno tras otro, al mismo tiempo que se desconfía en las personas e instituciones que habrán de implantarlos a cabalidad.

V. La reducción del valor social de la ley a su papel instrumental

Las leyes tienen muchas cualidades y cumplen varias funciones sociales. Una de ellas, inmediata y obvia, es su papel instrumental: como una forma de resolver conflictos y alentar cambios sociales. En esta modalidad la ley se manifiesta como un juego de herramientas y propósitos diseñados para cumplir metas específicas. No como "un fin en sí mismo".

Tanto los gobiernos como los movimientos sociales tienden a contemplar a la ley de forma instrumental, ya sea como medio para implantar políticas, control social, búsqueda de los cambios deseados. Pero en cualquier sociedad las leyes adquieren otra dimensión, la capacidad de ser a la vez instrumentales y constitutivas.

Esto es, la ley como valor social en sí mismo, ampliamente aceptado, capaz de dar forma a las actitudes públicas y contribuir a dotar de un marco al pensamiento y acciones de los ciudadanos en una determinada sociedad. Ese juicio de valor acerca de la ley vincula la demanda social por obtener justicia al desempeño real de la ley.[34]

Las distintas culturas de legalidad en los diferentes países muestran variaciones sobre las cualidades particulares de la ley, en algunas se expresan de forma más prominente que en otras. Sin embargo, los usos instrumentales de la ley parecen ser comunes a todas las culturas legales.

En México, a través de su historia, la regla ha sido el predominio del poder político sobre el poder legal. La población no espera obtener justicia por los medios legales: la justicia y la ley se perciben como materias separadas.

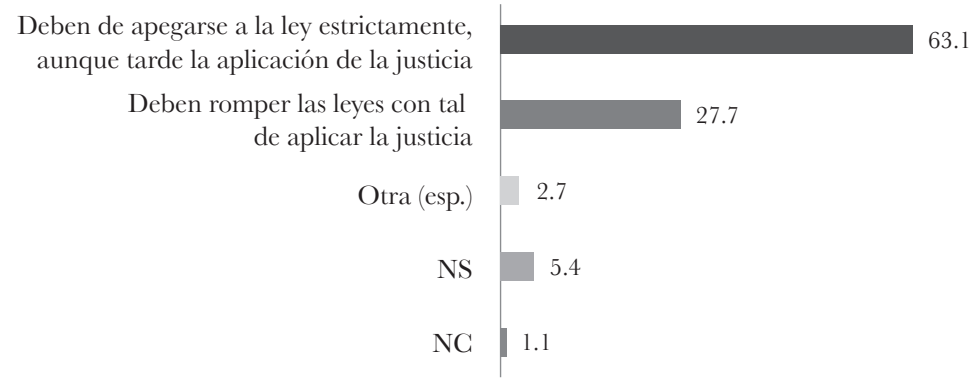
1. *La ley y la justicia*

Los resultados de diversas investigaciones expresan a la vez que el descontento de la sociedad, una separación clara entre la ley y la justicia. En la percepción de los entrevistados, la aplicación de la ley no deviene en la obtención de la justicia, que se presenta como una demanda reiterada en la sociedad. Para conocer las preferencias de los entrevistados acerca del actuar de las autoridades frente a la justicia, se planteó la siguiente pregunta cerrada: *En su afán por buscar la justicia, ¿cómo deberían actuar las autoridades?* Con las opciones de respuesta *¿deben apegarse a la ley estrictamente, aunque tarde la aplicación de la justicia* o *deben romper las leyes con tal de aplicar la justicia?*

[34] Kurkchiyan, Marina, "Constructing Legal Culture through Institutional Reforms: The Russian Experience", *Report and Analysis of a Workshop Held at Wolfson College*, Oxford, 2011.

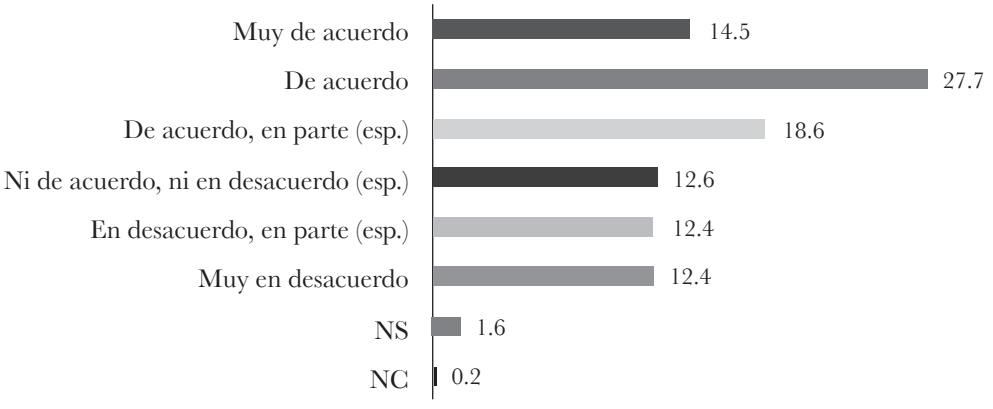
De acuerdo con los resultados, poco más de seis de cada diez encuestados (63.1%) dijeron que las autoridades *deben apegarse a la ley estrictamente, aunque tarde la aplicación de la justicia*; mientras que casi tres de cada diez (27.7%) señalaron que las autoridades *deben romper las leyes con tal de aplicar la justicia*. Únicamente el 2.7% dio *otra* respuesta de manera espontánea, el 5.4% indicó que *no sabe*, y el 1.1% *no contestó* (gráfica 2).

GRÁFICA 2
En su afán por buscar la justicia,
¿cómo deberían actuar las autoridades? (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

GRÁFICA 3
Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase:
"En ocasiones para obrar correctamente hay que incumplir la ley" (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

Así como en la percepción de los entrevistados se distinguen claramente la ley de la justicia, también se separan el cumplimiento de la ley y el comportamiento correcto. Se planteó la siguiente pregunta: *Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: "En ocasiones para obrar correctamente hay que incumplir la ley"*. Los resultados indican que seis de cada diez entrevistados estuvieron *muy de acuerdo, de acuerdo* y *de acuerdo en parte* con esta frase (60.8%), y afirmó estar *en desacuerdo, en parte o muy en desacuerdo* uno de cada cuatro (24.8%). Finalmente, uno de cada cuatro indicó no estar *ni de acuerdo, ni en desacuerdo* (gráfica 3).

Los resultados obtenidos son de particular interés: por un lado, la alta valoración que los individuos otorgan a que la *ley se aplique estrictamente*, *aunque tarde la aplicación de la justicia* no se refleja en la utilización de los servicios de justicia, por otra parte, quienes se apegan más a la norma son los sectores más desfavorecidos y con menores posibilidades de acceso a la justicia.

2. *Las instituciones informales*

Existe un amplio consenso de que México cuenta con instituciones formales fuertes, no obstante, prevalece el uso extensivo de prácticas informales que tienden a minar el funcionamiento efectivo de las instituciones formales establecidas.

3. *Obediencia a la ley*

¿De qué manera las sociedades aseguran comportamientos para dar cumplimiento a la ley? ¿Se recae sólo en el castigo, o el sentido público de lo que son la justicia y la imparcialidad sugieren estrategias más efectivas? La mayoría de las personas piensa que las autoridades que imparten la ley tienen un poder considerable que pueden usar para asegurar su cumplimiento. Se considera que son autoridades que utilizan la fuerza y el castigo y que son ampliamente obedecidas. No obstante, existen grados de desobediencia a la ley que se amplían en determinados sectores. La magnitud del problema ha llevado a las autoridades, políticos, jueces y científicos sociales e investigadores a preguntarse acerca de este problema.

Existen dos tipos de explicaciones con respecto a la obediencia a la ley: la primera tiene que ver con juicios básicamente instrumentales, relacionados con temas como el riesgo y el desempeño y efectividad de las autoridades; la segunda, procedimental y de legitimidad, se vincula a la percepción de los actores e instituciones involucrados en el proceso como imparciales y en concordancia con los valores de la gente.

El modelo instrumental sugiere que las autoridades desarrollan y mantienen la legitimidad a través de su efectividad para combatir la delincuencia y el desorden en la comunidad. De acuerdo con el modelo de la justicia procedimental, la legitimidad estaría vinculada a las percepciones acerca de la imparcialidad de los procesos a través de los cuales se toman decisiones y se ejerce la legitimidad. La distancia entre los logros obtenidos y el sentido de participación es un elemento fundamental.

En lo relativo a la obediencia a las leyes: Tyler, por ejemplo, destaca un divorcio (a la inversa de Almond y Verba en 1959) entre los logros o resultados y el sentido de participación. Señala que, al contrario de lo que se tiende a pensar, la gente no obedece a la ley por sus resultados. Los ciudadanos no estarían tan interesados en los resultados de la ley como en la percepción de imparcialidad y de equidad que tienen de aquellos (ya sean instituciones o actores) que buscan hacerla cumplir.

Los estudios muestran que las motivaciones de la obediencia cotidiana a la ley no son el miedo a ser castigado por ignorar o desafiar la ley, sino que las motivaciones primarias para obedecer la ley son principalmente de carácter ético. Dichas aseveraciones se confirman en esta encuesta, particularmente en las respuestas brindadas por los padres. En la percepción de los maestros, en cambio, priva la percepción del bien colectivo en la sociedad.

Dos motivaciones de carácter ético son antecedentes clave para la observancia de la ley: la legitimidad y la moral. La legitimidad refiere a la creencia de que una autoridad está investida para ser obedecida. Cuando la gente ve a la autoridad legal como legítima, voluntariamente sigue sus dictados, aun si no tiene temor de ser sorprendido o castigado por ignorarlos.

Así, por ejemplo, más padres que maestros estuvieron de acuerdo con el uso de la fuerza pública en los casos de toma de un inmueble, de que se prive de libertad a personas, bloquear las carreteras o violencia durante una protesta.[35] La moral personal involucra el grado en el que la gente piensa que la ley está acorde con sus propios sentimientos acerca de lo que es correcto o incorrecto. En algunos casos la moralidad pública es muy consistente con la ley. En otros casos, puede no serlo, por ejemplo: pagar impuestos, en los que segmentos de la población no ven su comportamiento como moralmente incorrecto, aunque sea contrario a la ley.[36]

Lo anterior puede explicarse en función de dos elementos: el desconocimiento de las tareas de los distintos niveles del gobierno, debido al alejamiento y la falta de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas y la carencia de exigencia y rendición de cuentas sobre su aplicación; y en segundo lugar, a la mala calidad y extensión de los servicios proporcionados.

Otro de los casos en los que se muestra una fuerte inconsistencia entre la moralidad pública y la ley y entre la ley y la justicia es la impartición de justicia por propia mano. La percepción de la impunidad como uno de los problemas principales en el campo de la procuración e impartición de justicia lleva a un porcentaje no despreciable de entrevistados a estar de acuerdo con la impartición de justicia por mano propia. La gente quiere que se haga justicia, aunque para ello se tenga que violar la ley.

---

[35] ENCRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación Este País, 2002.

[36] Robinson, Paul y Darley, John, *Justice, Liability and Blame: Community Views and the Criminal Law*, citados por Tyler, Tom, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4 (1997): 871-904. DOI: 10.2307/841024.

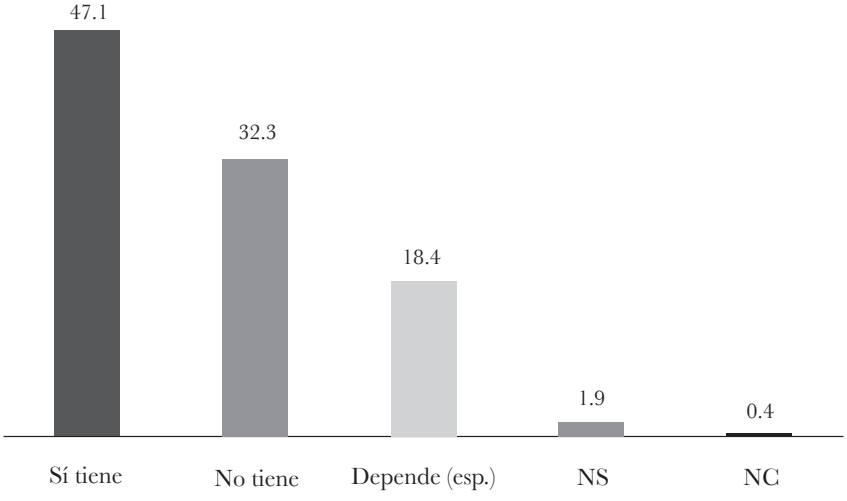
La ineficacia de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, plantea tensiones y conflictos para el respeto al Estado de derecho, la impartición de justicia y la aplicación de las leyes. Se ha hecho hincapié en los problemas que surgen a raíz de las relaciones diarias de los ciudadanos con una justicia burocrática, mal atendida, carente de soluciones rápidas y prácticas.

En buena medida, la estructura valorativa y normativa de los derechos humanos cobra eficacia y validez, sólo desde el momento en que los reclamos por las violaciones de sus disposiciones son resueltas eficazmente por las instancias jurisdiccionales a través de los mecanismos procesales. Sin embargo, todo un sistema de doctrinas, normas y valores sobre derechos humanos nada son o poca es su eficacia, si los ejecutores de las políticas a seguir, no están preparados para recibir las demandas por parte de la sociedad, de la vulneración de sus derechos.

La tensión entre la preocupación por el delito y la aplicación de la justicia la podemos encontrar en el respaldo de los entrevistados al hecho de tomar la justicia por propia mano. Para saber si las personas están dispuestas a tomar la justicia en sus propias manos, se les preguntó a los encuestados: *Supongamos que en una comunidad ha habido muchas violaciones a mujeres y las autoridades no castigan a los culpables, ¿cree usted que la gente tiene derecho o no de hacer justicia por su propia mano?* Casi la mitad de los entrevistados, cinco de cada diez, creen que la comunidad tiene derecho a hacer justicia por su propia mano, dos de cada diez dijeron que *depende* del caso concreto (esta respuesta fue espontánea) y, por último, sólo tres de cada diez respondieron que *no había* justificación para tomar la justicia en sus propias manos (gráfica 4).

GRÁFICA 4

Supongamos que en una comunidad ha habido muchas violaciones a mujeres y las autoridades no castigan a los culpables, ¿cree usted que la gente tiene derecho o no de hacer justicia por su propia mano? (porcentajes)



FUENTE: Encuesta Nacional de Identidad y Valores, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Área de Investigación Aplicada y Opinión, 2015.

La percepción de la impunidad, aunada a la opinión de que la delincuencia y la inseguridad se encuentran entre los problemas más graves del país, han llevado a un endurecimiento de la sociedad y con ello, al crecimiento de posiciones autoritarias en este campo.

Al tomar decisiones imparciales las autoridades construyen una cultura de la legalidad dentro de la cual la gente sienta una responsabilidad personal de apegarse a la ley. Tal sociedad auto-regulada estaría basada en los sentimientos de responsabilidad de la gente y obligación a sujetarse a la ley y en su deseo de seguir sus propios valores morales. La clave para crear y dar sustento a una sociedad de este tipo es el uso de procedimientos imparciales por parte de las autoridades.[37]

VI. Conclusión

El concepto de ciudadanía es crucial porque opera en la articulación entre la sociedad civil y el Estado como una relación abierta e indeterminada. La ciudadanía es un concepto clave para conectar a la micropolítica del yo y de la interacción social, con el terreno de la política en el cual los derechos son reconocidos o no, en formas que con frecuencia parecen ser remotas y alejadas de la existencia cotidiana, no obstante que tienen consecuencias determinadas para las vidas de los individuos y de los grupos.

La relación entre identidad y ciudadanía está en el corazón de la creación de una cultura de la legalidad, ya sea que hablemos acerca de la construcción cultural del individuo, o de los derechos a los recursos que contribuyen al cambio político de las condiciones materiales.

En el debate de la relación entre cultura de la legalidad y poder, entre cultura de la legalidad y política, se colocan primordialmente los derechos ciudadanos. El propio concepto de esfera pública tiene que ver con esa discusión. No existen esferas públicas en donde todos tengamos acceso y participemos en forma igualitaria, pero sí en donde el apego a la norma y el respeto a la ley se constituyan como punto central para la constitución de la dignidad y el sentido humano. Siguiendo esta idea, los *déficit* de ciudadanía en nuestro país son tan fuertes que, aun inclinándonos por los "mínimos" como objetivo, la formación ciudadana se mantiene como una de las más difíciles asignaturas pendientes.

VII. Bibliografía

Almond, G. A. y Verba, S., *Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, 1963.

Bellah, R. *et al.*, *The Good Society*, Vintage Books, 1991.

[37] Tyler, Tom R., *Why People Obey the Law, op. cit.*, p. 5.

BOURDIEU, Pierre, *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 1999.

CARBONELL, OROZCO y VÁZQUEZ (comps.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM/ITAM/Siglo XXI, 2002.

CONCHA, FLORES, FIX y VALADÉS, *La cultura de la Constitución en México: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

CONCHA, Hugo y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, NCSC, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

COTTERRELL, Roger, "The Concept of Legal Culture", en NELKEN, David (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Cap. I, Aldershot, Dartmouth, 1997.

DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1991.

ENCRAVE, *Encuesta Nacional Sobre Creencias, Actitudes y Valores de Educación Básica* (ENCRAVE), Fundación *Este País*, 2002.

EWICK, Patricia y SILBEY, Susan, "Conformity, Contestation, and Resistance: An Account of Legal Consciousness", *New Eng. L. Rev*. 26 (1991): 731.

FIX, FLORES, LÓPEZ y VALADÉS, *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

FLORES, Julia, ¿Cómo se estudian los valores?, mimeo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

FRIEDMAN, Lawrence, *The Legal System: a Social Science Perspective*, Russell, Sage Foundation, 1975.

——— y SCHREIBER, Harry (eds.), *Legal Culture and the Legal Profession*, Boulder, Westview Press, 1996.

FROW, John, C*ultural Studies & Cultural Value*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

GIMÉNEZ, Gilberto, "La problemática de la cultura en las ciencias sociales", en *Teoría y el análisis de la cultura*, SEP/Comecso/U. de Guadalajara, s/a.

KURKCHIYAN, Marina, "Constructing Legal Culture through Institutional Reforms: The Russian Experience", Report and Analysis of a Workshop Held at Wolfson College, Oxford, 2011.

LOYO, Aurora, "La ciudadanía y la educación en la cultura magisterial", en *Sinergia*, núm. 7, IEDF, 2007.

MARSHALL, Anna-Maria y BARCLAY, Scott, "Introduction to the Symposium: In their Own Words: How Ordinary People Construct the Legal World", *Law and Social Inquiry*, vol. 28, núm. 3, 2003.

MENESES, Rodrigo, "Against the law and everyday acts of resistance: reflections around access to justice, (in) formality of law and external legal culture", tesina presentada para acreditar el Master Internacional en Sociología del Derecho del International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 2005.

NELKEN, David, "Rethinking Legal Culture", en FREEMAN (ed.), *Law and Sociology*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

PARSONS, T. y SHILS, E., "Values, Motives and Systems of Action", en *Toward a General Theory of Action*, The Free Press, Glencoe, UK, 1951.

POLLINI, G. y VENTURELLI, P., *Migrazioni e appartenenze molteplici,* Milán, Franco Angeli, 2002.

ROBINSON, Paul y DARLEY, John, "Justice, Liability and Blame: Community Views and the Criminal Law", en TYLER, Tom, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *Cultura de la legalidad y democracia,* Cuadernos del IFE, núm. 25, IFE, 2006.

Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IFE, 2012.

SILBEY, Susan, "Legal Culture and Cultures of Legality", en HALL, John R. *et al.* (eds.), *Handbook of Cultural Sociology*, Routledge, 2010.

SIMMEL, Georg, *La diferéntiation sociale*, París, Minuit, 1982.

TYLER, Tom, *Why People Obey the Law*, Yale, University Press, 1976.

———, "Citizen Discontent with Legal Procedures: A Social Science Perspective on Civil Procedures Reform", *American Journal of Comparative Law* 45, núm. 4, 1997, pp. 871-904.

VARIOS AUTORES, *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, México, AMIJ-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

WEINGAST, B., "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997, pp. 245-275.

ZALLER, John, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

LOS PARTIDOS DE OPOSICIÓN

Soledad LOAEZA

SUMARIO: I. *Los partidos de oposición en México y la tensión entre dos legitimidades*. II. *La irrupción de las minorías en el régimen político mexicano*. III. *Funciones y prerrogativas de las minorías políticas*. IV. *Los partidos de oposición en el pluralismo político mexicano*.

Los partidos de oposición representan a minorías políticas que, aunque han sido derrotadas en las urnas, ejercen el derecho a participar en el proceso parlamentario de toma de decisiones. Su legitimidad se funda en el sufragio universal, por consiguiente, en tanto que órganos de representación ciudadana, están en pie de igualdad con las mayorías. En el ámbito electoral y legislativo las oposiciones partidistas cumplen funciones relevantes para el equilibrio del sistema y para el buen funcionamiento de la democracia. Por esa razón gozan de prerrogativas que les atribuye el Estado, comprometido con su protección y defensa. Las oposiciones también derivan capacidad de influencia de su calidad de alternativa de gobierno: hoy están en la oposición, pero mañana una nueva elección puede llevarlas al poder.

La existencia de una oposición institucionalizada es un requisito del buen funcionamiento de un gobierno democrático. Esta exigencia descansa sobre dos presupuestos generales: primero, que los partidos derrotados en una elección tienen el derecho a estar representados en el poder legislativo, y a que se les facilite el cumplimiento de sus funciones. Es decir, la oposición cogobierna en su calidad de representante de un sector de la ciudadanía. Segundo, que todos los partidos se comprometen a respetar las reglas del juego democrático. Semejante compromiso supone que el perdedor acepta los resultados de la elección y que asume por principio y por obligación su condición de minoría, sabiendo que es temporal. Por su parte, el ganador en la elección habrá de respetar los derechos y las prerrogativas de las minorías.

En México el reconocimiento de la importancia de las minorías políticas organizadas orientó el reformismo electoral de finales del siglo XX que condujo a

la democratización de la política. Esta transformación se fundó en un cambio de valores y de actitudes del partido en el poder y de la opinión pública. En el pasado la participación de partidos de oposición era desalentada porque eran considerados una fuente de inestabilidad y conflicto. Sin embargo, en la década de los setenta el número creciente de movilizaciones independientes que ventilaban tensiones cada vez más intensas, impulsó la decisión de los sucesivos gobiernos de promover la representación institucionalizada de las minorías.

La creencia de que la inclusión en el proceso institucional de quienes defendían ideas y políticas diferentes tenía un efecto estabilizador, y la aceptación de que la diversidad social mexicana era irreductible a la oposición revolución/contrarrevolución, se materializaron en reformas que en el último tercio del siglo XX condujeron de la hegemonía de un partido vinculado con el Estado a un régimen de partidos plural. En este proceso la mayoría perdió muchos de los privilegios que sostenían una acusada asimetría entre ella y los partidos de oposición. Las minorías políticas representadas en el poder legislativo dejaron de cumplir la función simbólica o acaso testimonial que desempeñaban en el régimen anterior y empezaron a conducirse como oposiciones influyentes, críticas y propositivas.

Uno de los efectos más significativos de la transformación del régimen ha sido la posibilidad de la alternancia de partidos en el poder. Incluso sería más apropiado hablar de partidos *en* la oposición, en lugar de partidos *de* oposición, pues dicho así se presta a equívoco: no es lo mismo *estar ella oposición*, expresión que indica una condición temporal, que *ser de oposición,* que sugiere una característica definitiva o una identidad. El electorado construye periódicamente las mayorías y las minorías políticas; la distribución es variable porque el votante premia o castiga al partido en el gobierno por su gestión, o porque se identifica coyunturalmente con un programa partidista en particular. En este régimen los porcentajes que cada partido recibe en las elecciones no están cincelados en mármol. A cien años de la elaboración de la Constitución que hoy nos gobierna, podemos afirmar que hemos alcanzado el modelo de democracia que propuso y que más que una realidad inmediata, fue un objetivo de largo plazo.

Este ensayo se propone analizar y explicar la importancia que han tenido en México las minorías organizadas en partidos que, pese a estar en la oposición, han sido actores relevantes que construyeron un nuevo régimen político y en el que contribuyen a la estabilización del sistema. Sin embargo, a ojos de la opinión pública es mucho lo que deben aprender para actuar como auténticas oposiciones representativas, comprometidas con los valores de la democracia.

La primera parte del ensayo es una descripción somera de la ambivalencia de las oposiciones partidistas en el régimen autoritario; la segunda examina la irrupción de las minorías en el sistema político; el tercer apartado se refiere a las funciones y prerrogativas de las oposiciones. La última sección plantea algunos de los problemas que enfrentan los partidos de oposición en la actualidad, las fracturas que reflejan y las ofertas que representan.

I. Los partidos de oposición en México y la tensión entre dos legitimidades

Todo régimen de origen revolucionario tiende a excluir las opiniones que difieren de las que sostiene el partido en el poder y a construir un mundo binario que reduce el conflicto a la confrontación revolución/contrarrevolución. Al hacerlo niega la pluralidad política que caracteriza a las sociedades complejas. En cambio, en las democracias liberales la oposición partidista es la proyección institucionalizada de las fisuras sociales; también representa el reconocimiento del carácter contingente de la política, y la variabilidad de las preferencias de los electores. Aun en la oposición las minorías tienen la capacidad de influencia que deriva de la posibilidad de convertirse en mayoría. En cambio, esta perspectiva no existe en un régimen no democrático o es tan difícil de construir que es como si no existiera.

La experiencia de los partidos de oposición mexicanos en buena parte del siglo XX ilustra el sesgo antioposicionista de un sistema político que fue construido constitucionalmente como una democracia pluralista fundada en la competencia electoral, pero funcionaba políticamente conforme a la lógica revolucionaria que pretendía apoyarse en la unanimidad del *pueblo*, buscaba centralizar el poder y desconfiaba de la diversidad política. En este caso, como en otros, los objetivos de transformación de los gobiernos revolucionarios eran de tal magnitud y profundidad, que demandaban la concentración de los recursos políticos de la sociedad y la eliminación de cualquier obstáculo que se opusiera o retrasara su realización. Estas condiciones lastraron el desarrollo de la oposición partidista que se mantuvo en un nivel precario hasta inicio de los años ochenta.

Sin embargo, el régimen posrevolucionario nunca adoptó el unipartidismo y tampoco renunció a la mecánica de la competencia electoral como el mecanismo privilegiado de articulación de la voluntad popular. En su discurso del 1o. de septiembre de 1928, el presidente Plutarco Elías Calles no sólo propuso la unión de todos los revolucionarios en un único partido, también convocó a la "reacción" a incorporarse al régimen partidista en formación, convencido de que: "La representación de las tendencias conservadoras fortalecería la acción legislativa de los Congresos, naturalmente, y la acción del Ejecutivo porque la responsabilidad de los gobiernos revolucionarios se extendería a todas las clases del país legalmente representadas".[1]

Como es bien sabido, la propuesta de abrir las puertas del Congreso a los adversarios de la Revolución no prosperó. Una de las razones de este fracaso puede haber sido que el patrón electoral y partidista había sido impuesto desde antes, en los comicios presidenciales de 1920. En esa ocasión Álvaro Obregón, el candidato de la coalición revolucionaria victoriosa, recibió casi 90% del voto, mientras que el 10% restante se distribuyó entre los demás candidatos. Durante la mayor parte del siglo XX se mantuvo ese patrón electoral: un partido concentraba la inmensa mayoría de votos, mientras que las minorías apenas eran reconocidas. La legitimidad de

[1] *www.biblioteca.tv/artman2/publish/1928_217/Discurso_de_Plutarco_El_as_Callesalabrir_las_ses/1278.5html.*

los partidos de oposición oscilaba entre el rechazo y el reconocimiento. Los competidores electorales de la élite gobernante eran vistos como enemigos que eran tolerados con dificultad. Su acción estaba sujeta a la contradicción entre el mandato revolucionario y los presupuestos de una Constitución liberal que admitía el pluralismo y consagraba la competencia electoral como vía de acceso al poder.

Conjugar una legitimidad de orden revolucionario y una de orden democrático acarreaba muchas contradicciones, por ejemplo, los partidos de oposición eran al mismo tiempo indeseables y necesarios. Esta doble condición generaba una tensión que los gobiernos posrevolucionarios controlaban mediante una política de tolerancia estrecha y selectiva, la exclusión o la represión. Hasta 1952 los retos más serios a la hegemonía del partido que representaba a la coalición triunfadora, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sucesivamente, fueron intrapartido. Sin embargo, las minorías internas fueron acalladas por una política inmisericorde de centralización del poder en la presidencia de la República, y sólo en 1987 se produjo una escisión en el PRI que dio origen al Partido de la Revolución Democrática, PRD (1989). Salvo esta excepción, después de las reformas electorales de finales del siglo XX la oposición interpartidista ha sido más importante.

El resultado de la doble legitimidad que sustentaba la posrevolución fue un régimen de partidos asimétrico que descansaba sobre el presupuesto de que la distribución del poder entre las mayorías revolucionarias representadas por el PRI y las minorías de oposición permanecería inalterada en el tiempo. Hasta 1976 el sistema de partidos mantuvo una notable estabilidad: los candidatos de las mayorías organizadas en el PRI competían en condiciones de evidente inequidad con los candidatos del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Popular Socialista (PPS), y después de 1954 con los representantes del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). De estos tres partidos minoritarios sólo el PAN tenía una cierta relevancia porque se había mantenido independiente del Estado y del gobierno, como representante de grupos católicos críticos del intervencionismo estatal, sobre todo en la educación. El PPS y el PARM carecían de autonomía y eran vistos por el electorado como apéndices del PRI con el que compartían las propuestas de los gobiernos revolucionarios.

Los años ochenta pusieron fin al patrón de resultados electorales que arrojaban aplastantes mayorías para el PRI en los tres niveles de gobierno —municipal, estatal y federal—. Los cambios se extendieron a partir de 1989 cuando por primera vez en su historia, el PRI conoció el amargo sabor de la derrota y el terreno de la oposición en la elección para la gubernatura del estado de Baja California en la que triunfó el PAN. Siguieron otros estados: San Luis Potosí, Guanajuato, Chihuahua, Jalisco. Finalmente, en las elecciones federales de 1997 se produjo un realineamiento de la mayoría de los votantes, el partido histórico de la posrevolución resultó minoritario y pasó a la oposición. La Cámara de Diputados quedó en manos de los dos principales adversarios del PRI: el PAN y el PRD. Este desarrollo sugiere que para entonces había desaparecido la tensión que provocaba la participación de partidos de oposición. En 2000 el PRI perdió la presidencia de la República y la recuperó doce

años después. El buen funcionamiento de la alternancia es prueba de la consolidación del principio de la oposición como piedra angular de la democracia mexicana.

La noción de la oposición partidista como componente de la democracia mexicana, y la conciencia de que el partido que hoy está en el poder mañana puede encontrarse en el purgatorio de la oposición, han transformado el régimen político, así como las actitudes ciudadanas frente al poder y a su participación en los asuntos públicos.

II. La irrupción de las minorías en el régimen político mexicano

En principio la integración a la representación parlamentaria de minorías estables que no tienen perspectivas de acceder al poder, pero que pueden bloquear la acción gubernamental, facilita y estimula la institucionalización del conflicto y neutraliza la tentación del recurso a estrategias antisistema. Este fue el objetivo de las reformas electorales de 1963 y de 1977 que pretendían ofrecer una válvula de escape a las tensiones políticas sin atentar contra el predominio del PRI. La primera introdujo diputaciones de partido que ampliaron la representación parlamentaria de las minorías; por ejemplo, en diciembre de 1962, el entonces diputado priista, Jesús Reyes Heroles, defendió una modesta reforma a los artículos 54 y 62 constitucionales que introducía una fórmula muy sencilla de representación proporcional cuyo propósito era fortalecer a los partidos de oposición. Según él, las minorías debían "agruparse en partidos políticos nacionales y actuar orgánicamente". Sin embargo, también afirmó que "tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir".[2] Como se verá más adelante, la segunda reforma fue mucho más ambiciosa.

La irrupción de las minorías en la competencia por el poder ocurrió de manera sorpresiva a raíz de la expropiación bancaria que decretó el presidente López Portillo en septiembre de 1982. La decisión dio lugar a movilizaciones de protesta que produjeron un sobresalto en la oposición partidista establecida, en particular en el PAN que levantó las banderas del descontento. A partir de entonces a lo largo de esa década un número creciente de ciudadanos recurrió al voto por la oposición para expresar su repudio a la arbitrariedad presidencial y actitudes antiestatistas relativamente novedosas. Este fenómeno demostró que la experiencia política seminal que fue la Revolución había dejado de ser el referente fundamental de la acción política.

También quedaron atrás la despolitización y el abstencionismo que habían sido pilar de la estabilidad autoritaria, de manera que la participación masiva en las urnas en la elección presidencial de julio de 1988 trajo los ecos de una insurrección que desbordó las márgenes del régimen. La severa crisis política que se planteó puso

[2] "Lectura de la iniciativa de ley que reforma los artículos 54 y 62 constitucionales, 23 de diciembre de 1962", en Instituto de Capacitación Política, *Historia documental del Partido de la Revolución*, t. 7, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 632.

en entredicho la continuidad del PRI en el poder y fue provocada por el ascenso de la oposición de izquierda que representaba el frente de oposiciones que formó el Frente Democrático Nacional (FDN), a partir de la escisión del PRI de 1987, en defensa de las políticas históricas de la posrevolución.

La movilización electoral de 1988 no se produjo en un vacío institucional, sino que tuvo lugar en el marco del Código Federal Electoral de 1986, cuyo objetivo principal había sido frenar lo que parecía ser un avance imparable de la oposición que encabezaba el PAN. Su referente original era la reforma política de 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) que es considerada la piedra angular de la transición. La importancia de esta reforma estriba en que promovió un cambio conceptual que fue decisivo para que los ciudadanos admitieran con toda naturalidad el pluralismo político que se impuso a la hegemonía del PRI, y puso fin a la tensión que había obstaculizado el desarrollo institucional de las minorías.

III. Funciones y prerrogativas de las minorías políticas

El principio mayoritario tiene su equivalente en el reconocimiento del respeto a la dignidad y a la integridad de las minorías políticas en general, y de las oposiciones parlamentarias en particular. Las oposiciones deben ser un contrapeso a la mayoría y al poder ejecutivo; asimismo, deben compartir responsabilidades en la solución de conflictos, aunque las separen propuestas o posiciones antagónicas. También son un contrapoder que vigila y supervisa a la mayoría con la legitimidad que les otorga el sufragio universal, en la que también se apoya el partido mayoritario.[3]

Para el partido gobernante la presencia de minorías de oposición es un recordatorio de que su triunfo es temporal, una situación contingente que está condicionada por la voluntad popular que puede optar por la alternativa que ofrecen esos partidos en caso de que el gobierno no cumpla de manera satisfactoria con sus compromisos.

Los partidos en la oposición son tan responsables como el partido en el poder de que las decisiones de gobierno sean producto del proceso legislativo en el que se desarrollan el debate, la confrontación de opiniones, el intercambio de argumentos. En tanto que representantes de corrientes minoritarias del electorado, los legisladores de la oposición son los interlocutores naturales del gobierno para discutir sus propuestas y sus iniciativas. Así los ciudadanos conocerán las razones de las políticas gubernamentales. Las minorías parlamentarias deben asegurarse de que las decisiones que se ponen en práctica no sean una imposición que se justifica *a posteriori*, sino que tienen que ser el resultado de acuerdos previos.

Las funciones que desempeñan los partidos de oposición justifican las prerrogativas y la protección que han recibido del Estado. La LOPPE estableció normas

[3] Beligh Nabli, "L'opposition parlementaire: un contrepouvoir politique saisi par le droit", *Pouvoirs*, 133, 210, pp. 127-141, 127.

para fortalecer a las minorías. En primer lugar, atribuyó a los partidos políticos el carácter de instituciones de interés público, con lo cual les dio acceso a diferentes tipos de apoyos públicos, financieros y de otra naturaleza sin distinción de porcentajes de votación o de representación parlamentaria. La reforma fortalecía a las minorías mediante una fórmula de representación proporcional destinada a elegir diputados plurinominales a partir de listas elaboradas por los propios partidos, para representar a una de cuatro circunscripciones en que fue organizado el país con ese propósito. Asimismo, introdujo a la Suprema Corte de la Nación al ámbito electoral, al atribuirle competencia en casos de nulidad y reclamaciones en ese terreno. Además, incrementó las prerrogativas de los partidos en materia de medios de comunicación, que se les habían asignado en la reforma de 1973. Las leyes electorales posteriores, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1990, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), de 2014, estuvieron inspiradas por los mismos principios y objetivos: la justa representación de las minorías y la limpieza y equidad de las elecciones.

A las oposiciones se les reconocen derechos que no están directamente asociados a los porcentajes que obtienen en las elecciones. Por ejemplo, en 1994 se introdujo una reforma al proceso de integración del Senado que amplió la representación al candidato que hubiera obtenido la primera minoría. En el Congreso las comisiones legislativas se integran por el principio de proporcionalidad, pero también de pluralidad, de manera que todos los partidos representados en la Cámara asumen la presidencia de al menos una comisión legislativa.

En un sistema político democrático los partidos de oposición son centros de decisión, de control y de representación de intereses. Su libertad de acción se apoya en una concepción de la democracia que la entiende, ya no en términos de un bloque mayoritario monolítico que se impone a una minoría, sino más bien como una fórmula de distribución del poder entre minorías representativas. Es decir, la democracia se entiende hoy más en términos de una poliarquía, según el modelo del politólogo Robert Dahl, que en los términos rousseaunianos.

IV. Los partidos de oposición en el pluralismo político mexicano

En México la posición de las minorías políticas ha evolucionado desde finales de los años ochenta gracias al apoyo de la legislación y al surgimiento de un electorado activo que ha visto en la alternancia un recurso poderoso para la defensa de sus intereses. El avance ha sido lento, pero esa gradualidad habla más del temperamento de los votantes mexicanos que de la capacidad de control del gobierno.

La relativa lentitud del cambio no ha limitado su profundidad. La transformación del régimen de partidos desestabilizó a muchos de ellos, algunos desaparecieron, por ejemplo, el PPS y el PARM, se formaron nuevos, que resultaron efímeros.

No obstante, en términos generales, el régimen de partidos mexicano posautoritario ha mostrado una excepcional estabilidad dentro del contexto latinoamericano donde en las últimas décadas han llegado al poder partidos totalmente nuevos. En México, en cambio, el régimen de partidos se estabilizó desde los años noventa en una fórmula tripartita integrada por el PAN, que fue fundado en 1939, el PRI que nació en 1946, y el PRD, que es el más joven pues data de 1989. La volatilidad se ha concentrado en partidos nuevos como el Partido del Centro Democrático, Convergencia para la Democracia o el Partido de la Sociedad Nacionalista que participaron sólo en una elección.

El espectro ideológico del régimen de partidos mexicano es muy estrecho, los electores distinguen con claridad la izquierda a la que identifican con el PRD, y la derecha, a la que asocian al PAN, pero casi todos los partidos pretenden situarse en el centro del espectro ideológico. El Movimiento de Renovación Nacional (Morena) presenta la plataforma de gobierno más radical al proponer "un cambio de régimen político", pero más allá de este planteamiento relativamente abstracto, al igual que la mayoría de los partidos, sus documentos exponen severas críticas al partido en el poder y una serie de generalidades, pero prácticamente no hay referencia a políticas puntuales. Más todavía, en los sexenios entre 1994 y 2018 los gobiernos, dos del PRI y dos del PAN, aplicaron la misma política económica; y los del panista Felipe Calderón (2006-2012) y del priista Enrique Peña Nieto (2012-2018), la misma política de seguridad. En realidad, el PRD y Morena son los únicos partidos que han criticado estas políticas.

La debilidad ideológica de los partidos puede atribuirse al impacto de modelos políticos y económicos venidos del exterior que ofrecían soluciones preparadas que, en apariencia al menos, sólo tenían que aplicarse sin mayores ajustes en México. En esas condiciones no había estímulo alguno a la búsqueda o el diseño de propuestas distintas. Por otra parte, el desmantelamiento de la hegemonía del PRI tuvo lugar en el contexto de la reforma del Estado cuyo objetivo era limitar el intervencionismo y poner fin a las distorsiones de la centralización y concentración del poder. La coincidencia de ambos procesos incrementó la capacidad de influencia de los partidos que eran promovidos y apoyados al mismo tiempo que se desmantelaba la autoridad del Estado. En esta circunstancia, más que ser un factor de equilibrio los partidos políticos se convirtieron en competidores de la autoridad estatal y del poder ejecutivo, en disputa por el alcance de su autoridad y competencias. Este desequilibrio ha generado conflictos y confusiones, y el descontento de la opinión pública que ha perdido confianza en los partidos que son percibidos como actores egoístas, dispendiosos y poco representativos. No obstante lo cual el electorado mexicano ha desarrollado firmes identidades partidistas,[4] que no siempre se traducen en votos por el partido de referencia; sin embargo, esta filiación orienta la interpretación del votante de la coyuntura y su decisión en la urna.

[4] Somuano, Fernanda, "Las identidades partidistas de los mexicanos y la elección de 2012", en Meixueiro, Gustavo y Moreno, Alejandro (coords.), *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012, Análisis del proyecto comparativo de elecciones nacionales (CNEP)*, México, CESOP-ITAM, 2014, pp. 117-140.

Las minorías también han experimentado turbulencias internas por efecto del crecimiento, de las derrotas, de las victorias y no siempre han superado con éxito estas crisis, las cuales han puesto al descubierto profundas fracturas internas que amenazan su continuidad. El PRD ha sido el más vulnerable en este respecto, como lo prueba el desprendimiento de los simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador que llevó a la formación de Morena, cuyo avance electoral puede desplazar al PRD como tercera fuerza política nacional. El PAN no ha sido inmune a las tensiones internas, pero en su caso, provocadas por la experiencia en el poder ejecutivo, en vista de que el partido no logró resolver en forma satisfactoria los dilemas que le planteó ser la mayoría.[5]

El ritmo del cambio no ha afectado la eficacia de las minorías. Partidos minoritarios en el ámbito federal son mayoría en congresos estatales.[6] El pluralismo del electorado mexicano ha obligado a los políticos a reconocer que la democracia no es más el triunfo de la mayoría simplemente, sino el juego entre diversas minorías. También han tenido que aprender a ser elegidos o a gobernar en coalición porque, incluso si las minorías se convierten en mayorías, su ventaja suele ser estrecha. No obstante, la diversidad política es ya un rasgo característico de la democracia mexicana. En las elecciones estatales de 2016 el PRI pasó a la oposición en Chihuahua, Durango, Tamaulipas y Veracruz, donde fue derrotado por el PAN. Este partido retuvo Aguascalientes y Puebla, y conquistó Quintana Roo en alianza con el PRD.

La elección presidencial de 2018 habrá de desarrollarse en una competencia entre partidos que forman parte de un régimen plural en el que el predominio de tres grandes formaciones, PAN, PRI y PRD, en torno al cual giró la dinámica política en los primeros años del siglo XXI, enfrenta el reto de nuevas minorías, en particular de Morena. También se disputarán el voto con formaciones minoritarias como el PT, el PVEM, el Partido Alianza Nacional (PANAL), Movimiento Ciudadano (MC), Encuentro Social (ES), Partido Humanista (PH) y candidaturas independientes. Todas estas minorías representan la pluralidad política de la sociedad, pero también la fragmentación que dispersa voluntades y propósitos. Ahora el reto no es romper mayorías calcificadas, probablemente artificiales, sino formar mayorías realmente representativas y leales al juego democrático.

Los constituyentes de 1917 quedarían sorprendidos por la vigencia del documento que elaboraron, porque, sin grandes alteraciones, ha podido acoger la diversidad política que le da sentido a la democracia mexicana del siglo XXI.

---

[5] Prud'homme, Jean François, "El Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática después de las elecciones de 2010", en Alvarado Mendoza, Arturo (coord.), *Elecciones en México. Cambios, permanencias y retos,* México, El Colegio de México, 2016, pp. 101-144.

[6] Reynoso Angulo, Víctor Manuel, "Los sistemas de partidos en la federación mexicana a principios de 2015", en Alvarado Mendoza, Arturo (coord.), *op. cit.*, pp. 219-243.

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA: OBEDÉZCASE PERO NO SE CUMPLA*

Jorge MADRAZO
Francisco MÉNDEZ CELAYA

SUMARIO: I. *Nota inicial*. II. *Acerca del título de este trabajo*. III. *La reforma constitucional en el pensamiento de Jorge Carpizo*. IV. *Otra actualización de los datos*. V. *¿Necesitamos una nueva Constitución?* VI. *Una opinión personal*.

I. NOTA INICIAL

Este trabajo fue escrito por Jorge Madrazo y Francisco Méndez Celaya con el propósito de honrar la memoria del ilustre jurista mexicano Jorge Carpizo. A Jorge Madrazo le correspondió preparar la versión original y Francisco Méndez estuvo a cargo de la bibliografía, la recolección de materiales, la revisión de las notas y de formular comentarios y observaciones a los distintos capítulos de esta colaboración.

Los autores agradecen profundamente al doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la oportunidad que les brindó de sumarse a este merecidísimo homenaje editorial a nuestro querido y recordado maestro.

Jorge Madrazo ha tenido la oportunidad de escribir sobre la obra y el pensamiento de Jorge Carpizo en diversas ocasiones.

Escribió sobre él en su calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas,[1] de presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos[2] y como

---

* Publicado originalmente en Carbonell, Miguel *et al*. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, 2015, t. IV, vol. 2.

[1] Madrazo, Jorge, "Seis años de narrar la vida de nuestro instituto", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número conmemorativo, sexagésimo aniversario*, 2008. pp. 609-612.

[2] Madrazo, Jorge, "La CNDH: una mirada retrospectiva", *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 20 aniversario*, México, 2010, pp. 35-46.

ministro de la Suprema Corte de Justicia.[3] También escribió recientemente sobre los trabajos de Jorge Carpizo relacionados con la moral pública y los problemas nacionales.[4]

En esta ocasión escribimos sobre la reforma y el cambio constitucional en la obra de Jorge Carpizo en el contexto del debate acerca de la necesidad de una nueva Constitución para México. Éste es el objetivo de esta colaboración.

No es esta la primera vez que Madrazo escribe sobre la reforma constitucional. La mayoría de sus trabajos sobre este tema se recogieron en su libro *Reflexiones constitucionales*.[5]

Lo que entonces escribió, sigue siendo válido ahora, en su concepto.

II. Acerca del título de este trabajo

El título que hemos escogido para esta colaboración, "La Constitución mexicana: obedézcase pero no se cumpla" ciertamente puede sonar a una provocación que busca atraer la atención de los lectores, pero de ninguna manera quiere ser irrespetuoso con la ley fundamental de Estado mexicano.

Por otra parte, ser verdaderamente irrespetuoso con la Constitución sería violar sus mandatos, pretender que la cumplimos, o simular que la ejecutamos. En todo caso, el presente ejercicio académico está hecho con la mejor buena fe y expresa el deseo de que México sea cada vez mejor, en todos los sentidos.

La expresión "Obedézcase pero no se cumpla" es un fórmula del derecho castellano que tuvo gran influencia en el desarrollo del derecho colonial con efectos indudables en el mundo novohispano, a tal grado que no ha faltado quien considere que puede ser un antecedente remoto de nuestro juicio de amparo.[6]

Todo parece indicar que esta fórmula se origina en *Las Siete Partidas*, en su artículo 22, y se le concibió como un recurso para impedir temporalmente que una orden real se ejecutara en caso de que existiera obrepción o subrepción. En todo caso se tendría que notificar al rey las causas por las que su mandato no se ejecutaba de inmediato, y como éste insistiera en su orden, no había después forma de impedir su ejecución. Era una especie de "déjense las cosas en el estado que guardan".

---

[3] Madrazo, Jorge, "Una epístola para Jorge Carpizo", en Fix-Zamudio, Héctor y Astudillo, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 149-154.

[4] Madrazo, Jorge, "Jorge Carpizo: México y la moral pública", *Revista de la Facultad de Derecho*, t. LXIII, núm. 259, enero-junio de 2013, pp. 35-54.

[5] Madrazo Jorge, *Reflexiones constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 1994. "Comentario al artículo 135 constitucional", *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 6a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 649.

[6] Arroyo Moreno, Jesús Ángel, "El origen del juicio de amparo", en Moreno-Bonet, Margarita y González, María del Refugio (coords.), *La génesis de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2006, pp. 43-61.

De este modo, la soberanía del monarca no se cuestionaba, lo que por otra parte podría llevar al remiso incluso a la pena capital, y sí permitía que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban, es decir, que se suspendieran, en aras a una posible reconsideración.

La verdad es que a la luz de la realidad medieval en Castilla y después de las "colonias de ultramar más allá de mar oceánico", esta figura jurídica tuvo mucho sentido.

Pareciera que hay un efecto de reverberación de este formulismo jurídico español en el excelente trabajo de Diego Valadés publicado en 2002 bajo el título de "La no aplicación de las normas y el Estado de derecho",[7] en el que con maestría el autor se zambulle en un mar infestado de tiburones para plantear cuándo, en el mundo moderno, se puede dejar de aplicar una norma sin quebrantar el Estado de derecho con la intención de conservarlo y fortalecerlo.

No es precisamente a este tipo de falta de ejecución de la ley al que aluden los párrafos que siguen, sino más tristemente a la actitud de desprecio por la ley por parte de detentadores y destinatarios del poder en México, históricamente.

Es que de verdad, tal pareciera que en México nos tomamos muy en serio la fórmula de obedecer pero no cumplir y la llevamos mucho más allá de sus comprensibles límites castellanos.

Utilizamos el título aludido en este trabajo no porque literalmente estemos pensando que la Constitución mexicana contenga dicho formulismo, sino para representar el gran problema de las violaciones sistemáticas a la Constitución y el alejamiento de la norma escrita de la realidad del proceso del poder político, al tiempo que veneramos el texto, como si efectivamente fuera un evangelio que se presume en las festividades nacionales. Esto ha sido cierto en lo general en todo el camino de Apatzingán a Querétaro, de 1814 a 1917, y en los casi 100 años que le han seguido a la última de nuestras Constituciones.

Diego Valadés ha definido con claridad meridiana como ahora en esta última etapa de su vigencia, la nuestra es una Constitución contradictoria.[8]

Eso sí: cada 5 de febrero hacemos grandes homenajes a la Constitución; la llenamos de elogios y frases emotivas, pero su cumplimiento es dolorosamente pobre. Es decir, en la teoría juramos obedecerla y defenderla con la vida, pero en la realidad no la cumplimos esencialmente, ni gobernantes ni gobernados.

En su primer libro, *La Constitución mexicana de 1917*, el maestro Carpizo recordaba algunos de los episodios del quincuagésimo aniversario de la Constitución y después de repasar los más célebres discursos y de cómo los textos constitucionales fueron paseados de la Ciudad de México a Querétaro, remató con el siguiente párrafo:

---

[7] Valadés, Diego, "La no aplicación de las normas en el Estado de derecho", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 219-291.

[8] Valadés Diego, "La Constitución reformadora", en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013, pp. 21-31.

"México entero celebró los 50 años de vida de nuestra Constitución y reconoció sus logros, aunque claramente se señaló que entre sus postulados y el devenir hay un abismo que es necesario superar".[9]

Es a este abismo que no se cerró en los casi 50 años subsiguientes y que sigue existiendo hoy, al que nosotros nos referimos al utilizar la expresión obedézcase pero no se cumpla.

Como quiera, nuestra Constitución galopa a toda velocidad para festejar su centenario y continuar así como una de las más antiguas del mundo, descontando desde luego la Constitución de Estados Unidos.

Muchas veces se olvida que el título original de nuestra ley fundamental es: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857", lo que la haría aún más vetusta. Paradójico es que de los pocos artículos intocados de la Constitución vigente varios provengan directamente de la última Constitución de México en el siglo XIX.[10]

Al aproximarnos al centenario de la Constitución de Querétaro se actualizan las voces acerca de si México necesita una nueva Constitución. El correspondiente debate ha estado activo en los medios de comunicación y también en las páginas propiamente académicas.

Por esta razón los autores de este trabajo hemos considerado pertinente rastrear el pensamiento de Jorge Carpizo sobre la reforma y el cambio constitucional para que éste no deje de estar presente a la hora de tomar decisiones y siga siendo como hasta ahora una guía formidable para todos los mexicanos.

Por tal razón, en el capítulo que sigue nos sumergimos en la obra escrita de Jorge Carpizo, en cuanto a la reforma constitucional, desde su primer libro, *La Constitución Mexicana de 1917*, hasta la entrevista publicada en el diario *Reforma*, del 3 de febrero de 2012, a cargo de Octavio Ortega.[11] Esta entrevista se publicó un mes y 27 días antes de que Jorge Carpizo falleciera; se trata del contraste entre las aproximaciones del propio Jorge Carpizo y su entrañable amigo Diego Valadés sobre la necesidad de una nueva Constitución para México. Muy probablemente fue lo último que el profesor Carpizo vio escrito sobre éste que fue uno de sus temas favoritos del derecho constitucional mexicano.

Recordamos con gran cariño la minuciosidad con la que el extraordinario constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica Aponte escribió su libro *La Constitución colombiana cien años haciéndose*,[12] durante su periodo sabático en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Esa era su idea: las Constituciones se van haciendo, no están grabadas en piedra y tienen que evolucionar y cambiar para lograr sus objetivos esenciales.

---

[9] Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2a. ed., México, UNAM, 1979.

[10] Véanse Valadés, Diego, "La Constitución reformadora", *cit.*; Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México*, 7a. ed., México, Porrúa, 1976.

[11] Ortega, Octavio, "Una nueva Constitución?", *Reforma*, 3 de febrero de 2012.

[12] Sáchica Aponte, Luis Carlos, *La Constitución colombiana 100 años haciéndose*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

¿Será que la Constitución mexicana lleva también 100 años haciéndose, o deshaciéndose?

III. La reforma constitucional en el pensamiento de Jorge Carpizo

Jorge Carpizo trató el tema de la reforma constitucional de tres maneras o espacios editoriales: en sus libros y obras generales como *La Constitución mexicana de 1917*[13] y *El presidencialismo mexicano*,[14] en sus ensayos sobre la reforma constitucional propiamente dicha y sobre el poder constituyente[15] y, en tercer lugar, en sus comentarios sobre reformas constitucionales especificas.[16] En las líneas que siguen no nos ocupamos de estos últimos porque en mucho desbordan los estrechos límites de la presente colaboración.

Desde su primer libro, *La Constitución mexicana de 1917*, el maestro Carpizo se ocupó de la reforma constitucional, específicamente al tratar el tema de la irreformabilidad de las decisiones fundamentales de la Constitución y dijo que "en principio éstas no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo". Advirtió asimismo que respecto de esas decisiones fundamentales el órgano revisor sí podía cambiar la forma pero no la idea, es decir, la esencia de tal valor fundamental.[17]

Más tarde Jorge Carpizo publicó, en la primera edición de sus *Estudios constitucionales*,[18] que incorpora sus ensayos aparecidos entre 1969 y 1988, su trabajo "Las reformas constitucionales en México". Aquí, en este ensayo de apenas 8 páginas, el autor empieza a esbozar lo que será un pensamiento consistente, acumu-

---

[13] Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana…*, *cit*.

[14] Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

[15] Estos trabajos de Jorge Carpizo son: "Las reformas constitucionales en México", *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983. "México: hacia una nueva Constitución?", *Nuevos estudios constitucionales,* México, UNAM-Porrúa, 2000, reproducido después en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 2000; "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 24, enero-junio de 2001; "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 131, mayo-agosto de 2011; "Algunas reflexiones sobre el poder constituyente", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I.

[16] Estos trabajos de Jorge Carpizo son "Análisis del artículo 102, apartado B de la Constitución", *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM-PGJDF, 1993; "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000; "El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 125, mayo-agosto de 2009. En sus Nuevos estudios constitucionales se reprodujeron además los siguientes estudios: "Reformas constitucionales al ministerio público y la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Publica". "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994". "Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal".

[17] Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana*, *cit*., p. 280.

[18] Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 1983.

lativo, progresivo y enérgico sobre el tema. Cuando se publicó el estudio aludido, la Constitución apenas contaba con 150 reformas y no se había vuelto realmente escandalosa la cifra de enmiendas formales al texto constitucional. A pesar de ello, el maestro Carpizo ya se dolía de la flexibilidad que en los hechos mostraba el principio teórico de la rigidez constitucional del artículo 135. Antes de la publicación de este artículo, decía el autor, se carecía de "un estudio serio y bien documentado sobre las modificaciones constitucionales a partir de 1917".[19]

En el cuerpo de éste, su primer ensayo específico, el maestro Carpizo hace una clasificación de las reformas constitucionales de la siguiente manera: reformas únicamente de carácter gramatical; reformas para regresar al precepto original de 1917; reformas de artículos mal colocados; reformas que aumentan las facultades del presidente de la Republica; reformas para federalizar diversas materias y otras reformas significativas. Después de analizar cada una de estas categorías, el autor concluye refiriéndose a algunas reformas que habían tenido alcances positivos, algo en lo que insistió a lo largo del desarrollo de todo este tópico constitucional, es decir, en la afirmación de que no todo ha sido negativo en materia de enmiendas a la ley fundamental.

En su ensayo titulado "Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente", publicado en 1988 en los *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*,[20] el maestro Carpizo trata el tema de la reforma constitucional de manera tangencial sobre todo al hablar de los límites del poder constituyente. Quienes fuimos sus alumnos en la licenciatura de la Facultad de Derecho recordamos la erudición y pasión con la que nuestro maestro exponía esta ficha de un extenso y hermoso programa del curso. Esas lecciones son las que se reproducen y amplían en este trabajo sobre el poder constituyente. Ésta es la base conceptual que soporta el pensamiento de Carpizo sobre la reforma constitucional con su rotunda afirmación de que en un esquema democrático: "pueblo, soberanía y poder constituyente son una misma cosa".[21]

En sus *Nuevos estudios constitucionales*,[22] que incorpora sus ensayos publicados entre 1991 y 2000, Jorge Carpizo profundizó en el tema de la reforma y por primera vez explícitamente escribió sobre si México caminaba hacia una nueva Constitución.

En este nuevo ensayo titulado "México: hacia una nueva Constitución" escrito en 1999,[23] mucho más extenso y acucioso que los anteriores, el autor expone las tres criterios imperantes sobre el cambio constitucional, que agrupó así: Aquellos que consideran que no es necesario y menos indispensable continuar reformando la Constitución; los que consideran que existen razones para crear una nueva Constitución, y la de aquellos que consideran que la Constitución necesita cambios y adecuaciones para perfeccionarla pero, cuando menos por ahora, existen más inconvenientes que ventajas en su sustitución por una nueva.

---

19 Carpizo, Jorge, *Las reformas constitucionales*, *cit*.

20 "Algunas reflexiones sobre el Poder Constituyente", *cit.*

21 *Ibidem*, p. 148.

22 Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, *op. cit*.

23 *Idem.*

Como veremos en el siguiente capítulo, el maestro Carpizo se pronunció por una reforma profunda de la ley fundamental pero en contra de su sustitución. El primer cambio que propuso fue, paradójicamente, el del sistema o procedimiento de reforma constitucional del actual artículo 135 para permitir que los cambios constitucionales se puedan hacer mediante una asamblea proyectista y un referéndum popular, tesis que sostuvo Jorge Carpizo con singular entusiasmo.

Este mismo importante ensayo fue reproducido en la obra colectiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas "Hacia una nueva constitucionalidad".[24] Muchas de las nuevas reflexiones del autor fueron después retomadas y ampliadas en su trabajo del año siguiente publicado bajo el título "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", que se publicó en *Cuestiones Constitucionales*.[25]

En 2011, Jorge Carpizo publicó en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,[26] su trabajo "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", que viene a ser el complemento del inmediatamente anterior. En realidad ambos ensayos forman parte de una unidad contemporánea.

En este último trabajo que se publica un año antes de su muerte, aunque lo concluyó en noviembre de 2010, Jorge Carpizo realiza una exposición muy clara sobre los procedimientos de la reforma constitucional en el constitucionalismo que va desde Apatzingán hasta la Constitución Federal de 1857. Después se detiene en el análisis cuidadoso del procedimiento del artículo 135 y sus efectos, y remata con una de sus tesis centrales, que es la incorporación del referéndum para aprobar cualquier reforma constitucional.

IV. Otra actualización de los datos

Es tal la velocidad y la amplitud al menos gramatical de las reformas constitucionales en México que el muy acucioso y detallado estudio del maestro Carpizo publicado en 2011, pero entregado para su publicación a finales de 2010, ha quedado desactualizado.

En este magnífico trabajo el autor detalló que al 29 de julio de 2010 se contaba con 191 decretos que reforman la Constitución, a partir de aquel primero del 8 de junio de 1921.

Ahora debemos indicar que a julio de 2013 a ese número de decretos hay que agregar otros 18 que se dieron a partir del 13 de abril de 2011.

De este modo, de acuerdo con el criterio utilizado por Jorge Carpizo, el número total de decretos es ahora de 209, otra vez sin considerar los artículos transitorios.

[24] *Idem.*

[25] *Idem.*

[26] *Idem.*

De estos 18 nuevos decretos 7 se hicieron en 2011, con fechas de publicación 13 de abril, 6 de junio, 10 de junio, 14 de julio, 17 de agosto, 12 de octubre y 13 de octubre.

En 2012 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* 6 decretos, a saber: 8 de febrero, 9 de febrero, 25 de junio, 15 de julio, 9 de agosto y 30 de noviembre.

Finalmente, en 2013 se han publicado 4 decretos en fechas 26 de febrero, en materia de educación; 5 de junio sobre rectoría del Estado y planeación del desarrollo; 11 de junio en materia de telecomunicaciones, y 19 de julio respecto de la libertad religiosa y los actos de culto en público.

De aquí que en el sexenio del presidente Felipe Calderón los decretos de reforma constitucional que eran 23 pasaron a ser en definitiva 37, siendo por mucho el periodo de gobierno en el que más decretos de reformas se han publicado en la ya casi vida centenaria de la *carta de Querétaro*.

Creemos que este último dato apuntala aún más la tesis de Carpizo en el sentido de que el régimen de partidos políticos y de relaciones interorgánicas no ha sido el factor que hace la diferencia a la hora de considerar la rigidez teórica y la flexibilidad real de nuestra Constitución.

A la magnífica y detallada tabla del maestro Carpizo[27] hay que agregar también los hasta ahora 4 decretos publicados durante la actual administración de Enrique Peña Nieto.

Cuando se publicó el excelente trabajo de Jorge Carpizo que venimos comentando, aún había 34 artículos intocados del texto del 5 de febrero de 1917. Hoy en día la cifra se ha reducido a 26. Los artículos intocados son: 8o., 9o., 12, 13, 23, 28, 39, 50, 57, 62, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136.[28]

Jorge Carpizo señaló que la Constitución había "engordado" en aproximadamente un 150% desde su original promulgación y hasta la reforma de julio de 2010.

Hoy en día el poder revisor de la Constitución tiene varias iniciativas sujetas a consideración y francamente no nos atrevemos a señalar qué puede pasar con ellas. El debate está siendo muy intenso.

No podemos descartar que la obesidad de la Constitución siga en aumento y que al celebrar con júbilo su centenario siga como hasta ahora: obedeciéndose sin cumplirse, pero eso sí, bien regordeta.

V. ¿Necesitamos una nueva Constitución?

La literatura jurídico-política en torno de esta pregunta es abundante y policromática. El maestro Carpizo en sus ensayos referidos en el capítulo anterior clasificó

[27] *La reforma constitucional en México*, *cit.*, pp. 570-574.

[28] Para realizar este conteo se tuvo a la vista la versión electrónica de la Constitución mexicana vigente elaborada por la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

con precisión la variedad de opiniones en torno a este punto, que se han expresado mayormente desde mediados de la década de los noventa.

El maestro Carpizo se inclinó por realizar una reforma profunda de la Constitución pero sin producir una nueva Constitución, fundamentalmente porque, dijo, en México no se ha dado una ruptura del orden jurídico que signifique la fuente formal de una nueva Constitución.

Nos parece muy importante subrayar que las afirmaciones de Jorge Carpizo en el sentido apuntado arriba, tuvieron un franco condicionamiento temporal. En varias ocasiones Carpizo utilizó fórmulas como "por ahora" o "hasta ahora", "no considero que sea la hora", para referirse a la necesidad de un nuevo texto constitucional. Con ello queda claro que nuestro maestro nunca descartó la posibilidad real de que tal rompimiento total del orden jurídico se produjese y así la necesidad de una nueva Constitución.

Con mucha convicción Carpizo planteó que si tal rompimiento se llegara a presentar, debía ser de manera pacífica y pactada por las fuerzas políticas, como ha sucedido en diversos países del mundo ante cambios radicales de la realidad política, económica y social.

Jorge Carpizo expresó también que si los partidos políticos tienen dificultades para formar consensos en temas de naturaleza secundaria, esto sería aún más difícil tratándose de una nueva Constitución en temas tan delicados y que han creado tantas divisiones como la intervención del Estado en la economía, los derechos sociales, las relaciones con el clero, el aborto, por sólo mencionar algunos.

Carpizo indicó que "…reformas constitucionales puntuales y precisas, bien estructuradas, puedan agilizar la resolución de problemas como la corrupción, la impunidad y el poder irresponsable, si a ello se aúna voluntad política y los cargos son ocupados por las personas adecuadas".[29]

Muchos otros juristas mexicanos como Héctor Fix-Zamudio,[30] Diego Valadés,[31] Ignacio Burgoa,[32] Eduardo Andrade,[33] Salvador Valencia,[34] entre otros, coinciden con Carpizo en que necesitamos una Constitución con profundas reformas, o una Constitución reformadora, para usar las palabras de Valadés.[35]

A fin de responder a la pregunta medular de si México necesita una nueva Constitución, nosotros pensamos que previamente debe responderse a una pregunta superior.

Esta pregunta la podemos articular de la siguiente manera: ¿Es una nueva Constitución lo que México necesita para resolver sus principales problemas? ¿Cómo respondería el maestro Carpizo a esta pregunta?

---

29 Carpizo, Jorge, "¿Se necesita una nueva Constitución en México?…", *cit.*, p. 163.

30 Fix-Zamudio, Héctor, *Hacia una nueva constitucionalidad*, *cit.*, pp. 191-228.

31 Valadés, Diego, "México: renovación constitucional o retroceso institucional", *ibidem*, pp. 333-352.

32 Burgoa, Ignacio, "Reformabilidad de la Constitución", *ibidem*, pp. 13-32.

33 Andrade Sánchez, Eduardo, "Nueva Constitución? ¿Para qué?", *ibidem*, pp. 5-12.

34 Valencia Carmona, Salvador, "Constitución y transición política", *ibidem*, pp. 373-390.

35 Valadés Diego, *La Constitución reformadora*, *cit*.

Además de lo transcrito en párrafos anteriores, en 1999 Jorge Carpizo hizo un listado de los principales problemas nacionales,[36] y dijo que éstos se agrupaban en la famosa "quinteta de la muerte" formada por: el ejercicio del poder arbitrario e irresponsable, el dinero mal habido, la impunidad, la corrupción y las personas diciendo mentiras, es decir, la presencia de un ambiente de mentira en donde ya no se sabe a quién creer. Queremos ser un poco más claros en el planteamiento de la cuestión. La pregunta que nos formulamos es si una nueva Constitución es la solución a los problemas de la "quinteta de la muerte".

En su entrevista publicada en el periódico *Reforma* el 3 de febrero de 2012,[37] Carpizo dijo:

> Se le atribuyen a la Constitución una serie de males, y los males no son de la norma, sino son vicios de la realidad política y social. Por ejemplo, ¿en qué norma de la Constitución se encuentra aceptada la gran corrupción que hay en México?, ¿en qué norma se encuentra la irresponsabilidad de los poderes políticos?, ¿en qué norma se encuentra el fraude electoral de otras épocas?, ¿en qué norma está la destrucción de la moral pública, la virtud cívica y el patriotismo?

En su ensayo de 2011 publicado en *Cuestiones Constitucionales*[38] Carpizo dijo con contundencia:

> Estos gravísimos problemas no los crearon las normas constitucionales; al contrario, en gran parte, por su no aplicación. Se desprecia el Estado de derecho. Las violaciones constitucionales y legales no se castigan, y en muchos casos se festejan. Esta problemática no se supera con una nueva Constitución, sino con la aplicación de la vigente. Es un problema de la realidad, del ambiente cultural, de la pérdida de la virtud cívica, de la falta de voluntad política para aplicar la ley.

También dijo: "…no es la norma la que va a modificar la realidad o la mentalidad de las personas. Tenemos que ir a otros caminos: Mayor educación constitucional, mayor conocimiento de las normas, una cultura de la legalidad".[39]

No podemos dejar de reproducir los párrafos finales de este ensayo de Jorge Carpizo, en el que con claridad meridiana responde a la pregunta que formulamos al iniciar este capítulo, dijo:

> …más allá de discutir la posibilidad de una nueva Constitución o la reforma integral de la misma, es indispensable y urge crear una ética política que sea factor determinante para que el proceso político se conduzca dentro de los marcos que señala la

[36] Carpizo, Jorge, "1999 Problemas acumulados", *Nuevos estudios constitucionales, cit.*, pp. 525-530.

[37] Ortega, Octavio, *op. cit.*

[38] Carpizo, Jorge, "¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas", *Cuestiones constitucionales*, p. 163.

[39] Ortega, Octavio, *op. cit.*

> Constitución; es preciso fomentar la cultura de que nadie se encuentra por encima de la ley, que los cargos políticos y públicos son para servir a la comunidad y no, por ningún motivo, para la satisfacción o el enriquecimiento personales. Para actualizar lo anterior nada más importante que los ejemplos, los actos, los hechos y las acciones dentro el marco de la ley.[40]

Más claro, ni el agua.

En el siguiente apartado exponemos como esa ética política, ese fomento a la cultura y esa honradez del servidor público, en nuestra opinión, son parte de ese sistema de creencias de los mexicanos que llamamos cultura.

VI. Una opinión personal

Desde hace algún tiempo hemos insistido en que la madre de los problemas torales de México es la debilidad, la inconsistencia y a veces de plano la inexistencia del Estado de derecho.[41]

La "quinteta de la muerte" que con tanta razón explicaba el maestro Carpizo, y que son: el poder, el dinero, la impunidad, la corrupción y las personas diciendo mentiras, tienen su raíz, a nuestro modo de ver, en esta condición del Estado de derecho en México.

La concepción moderna del Estado de derecho[42] supone que en esa específica circunscripción en donde rige, los gobernantes sólo pueden hacer lo que la ley les permite y nada más, mientras que los gobernados pueden hacer todo, excepto lo que la ley les prohíbe y nada menos.

En nuestro concepto en México la forma que históricamente ha estado presente, por lo general, es que los gobernantes han hecho lo que les da la gana y los gobernados también.

Con buen tino Armando Alfonzo Jiménez,[43] siguiendo a Reyes Heroles, dice que estos son los elementos formales del Estado de derecho:

Principio de legalidad, que es el pivote de la idea del Estado de derecho, por el que todo acto de las instancias del Estado debe estar estrictamente apegado a la ley y el principio de la obligatoriedad del derecho, que implica que la ley no sólo obliga a los gobernados, sino también rige a los órganos del Estado. Le siguen el principio de la supremacía de la Constitución y el principio de la responsabilidad del Estado.

En el *Diccionario jurídico mexicano*, el Estado de derecho se define como aquel cuyos diversos órganos e individuos se encuentran regidos por el derecho y sometidos

---

[40] Carpizo, Jorge, "Se necesita...", *op. cit.*, p. 16.

[41] Madrazo, J., "Jorge Carpizo: México y la moral pública", *op. cit.*, pp. 49 y ss.

[42] Véase "The Rule of Law as Understood in the west", *Annales de la Faculte de droit d'Istambul*, París, t. IX, núm. 12.

[43] Alfonzo Jiménez, Armando, *Acerca del estado. Breves reflexiones sobre política y derecho*, Morelia, 2008.

al mismo, esto es, el Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.[44]

Nos hemos encontrado que muchas veces al hablar del Estado de derecho se le relaciona o asocia sólo con la actividad de los poderes u órganos del gobierno, pero que pareciera no relacionarse o que nada tiene que ver con los gobernados o particulares destinatarios de la normas.

Esta perspectiva es explicable si se considera que el Estado de derecho aparece como una reacción al absolutismo, en donde el poder del rey no encontraba límites.

También hay quienes al hablar del Estado de derecho sólo miran la dimensión de la ejecución forzosa de la ley contra los particulares remisos en su cumplimiento voluntario, es decir, la acción coactiva del Estado. Este enfoque sólo se fija en la acción propiamente judicial o lo equivalente al "Law Enforcement".

En este sentido restrictivo consideran la actitud de los gobernados hacia la ley como un tema del concepto de "cultura de la legalidad" y no del Estado de derecho, como hacemos nosotros. Es decir, para nosotros la cultura de la legalidad es parte esencial de una específica condición del Estado de derecho.

Lo que queremos resaltar es que en un Estado de derecho las normas rigen para todos, gobernantes y gobernados; gobierno y sociedad civil; esfera política y esfera privada. Es el principio de que nadie está por encima de la ley.

Estamos hablando de lo que Diego Valadés definió como la "regla de reglas" en "que cada uno acepta subordinar su comportamiento a las normas, a trueque de que los demás hagan lo mismo".[45]

Cuando en particular afirmamos que la madre de los problemas capitales de México es el Estado de derecho, no sólo estamos haciendo referencia a la historia de transgresión a la ley por parte de los gobernantes, que existe desde que México es México y sobre lo cual existen evidencias tan abundantes que llenarían varias bibliotecas, sino también a la actitud de los gobernados hacia la ley, que en nuestro concepto no sólo ha sido de ignorancia e incomprensión, sino muchas veces de abierto rechazo, no necesariamente hacia los contenidos de la ley, sino a la ley misma en cuanto significa un mandato obligatorio.

Ciertamente esta actitud de rechazo no es propia de todos los mexicanos y en todos los momentos de sus vidas, pero sí de muchos, muchas veces, y es lo suficientemente extendida para caracterizarla como una cultura, como un mal o dolencia nacional.

Es muy probable que este rechazo a la ley por parte de una gran cantidad de mexicanos se haya originado históricamente en la reiterada práctica de los gobernantes de negociar o no aplicar la ley. No se ha tratado de la no aplicación circunstancial de una norma, sino, por el contrario, de la repetición de que es dable separarse de la norma sin que además haya consecuencias porque el propio Estado controla la coercitividad.

---

[44] *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, pp. 110-112. Voz redactada por José de Jesús Orozco Henríquez.

[45] Valadés, Diego, *La constitución reformadora*, *cit.*, p. 25.

La percepción sobre la falta de legitimidad de los representantes del pueblo que son investidos de autoridad, y que además violan y negocian la aplicación de la ley, está sin duda en la base de esta actitud de rechazo a la misma por parte del pueblo. También la injusticia de los contenidos de las normas ha influido sin lugar a dudas en esta actitud.

Si el problema de nuestro Estado de derecho fuese solamente el incumplimiento de las normas por parte de los gobernantes, o la ineficacia de las autoridades encargadas de su ejecución forzosa, lo cual efectivamente se da todos los días, siendo esto muy serio, no sería de tal gravedad como si se le complementa con el rechazo generalizado de las normas por parte de los gobernados.

Los intentos por hacer efectivo el sistema de enjuiciamiento criminal no sólo han fallado por la importación de conceptos extravagantes para la cotidianeidad mexicana, sino porque no van acompañados del compromiso de cumplir la ley por parte de la inmensa mayoría de sus destinatarios.

Los sistemas judiciales en el mundo están diseñados para que la ley se aplique de manera forzosa sólo a una minoría, no a la mayoría de la población que no quiere cumplir voluntariamente con las normas, como pasa en nuestro país.

Mientras la "regla de reglas" no se enderece y funcione, las reformas judiciales seguirán fracasando.

Sobre el tema de cuál es la actitud de los mexicanos ante la ley, rescatamos el valioso trabajo de Hugo Concha, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, titulado "Cultura de la Constitución en México"[46] en el que se hizo una encuesta a 1 794 personas representativas de la composición de la sociedad mexicana en 2003.

Una de las varias preguntas de la encuesta de autopercepción fue: "Qué tanto respeta usted la Ley, de donde el 27.7% dijo que la respetaba totalmente y más del 60% dijo que la cumplía más allá de la mitad de las veces.[47]

Queremos enfatizar un comentario nodal de los autores respecto de estos resultados, que a ellos y a nosotros nos parecieron asombrosamente positivos. Dijeron: "La autopercepción del respeto a la ley parece ser mucho más complaciente con relación a la opinión sobre el comportamiento general de la sociedad. Esta positiva y elevada percepción de la propia conducta se muestra en abierto contraste con las prácticas cotidianas".[48]

Estamos totalmente de acuerdo con los autores de este magnífico trabajo. La actitud de los mexicanos hacia la ley, en general, por lo que vemos todos los días en nuestra realidad, no tiene nada de positivo; sin embargo no somos capaces ni siquiera de reconocerlo. Nuevamente obedecemos la ley con los labios, pero la negamos con nuestros hechos.

Eduardo Andrade Sánchez se ha referido también con ejemplos muy ilustrativos a lo que él denomina la "insuficiente consolidación del Estado de derecho". Dice

---

[46] Concha Cantú, Hugo *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una Encuesta Nacional de Actitudes, Percepciones y Valores*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Comisión Federal de Mejora Regulatoria-UNAM, 2004.

[47] *Ibidem*, p. 25.

[48] *Idem.*

con razón que en la vida comunitaria cotidiana no hemos llegado a un nivel satisfactorio de cumplimiento de la norma jurídica,[49] lo que se expresa en el comportamiento casi generalizado de que la norma se hizo para violarse.

Efectivamente, en los refranes populares mexicanos se pueden encontrar muchos ejemplos de este desprecio por las reglas, normas, leyes. Uno muy conocido dice: "El que no transa, no avanza", o bien el de remitir la justicia a los bueyes de nuestros compadres. Como estos dos ejemplos hay muchos más.

Los ejemplos utilizados por Eduardo Andrade ponen de relieve que esta actitud de menosprecio por la ley se presenta con independencia del nivel educativo o la posición social de la persona, afirmación con lo que estamos totalmente de acuerdo.

La actitud de desprecio por la ley se ve en actos tan cotidianos como pasarse el semáforo en rojo, estacionarse en doble fila, dar una "mordida" al agente de tránsito, tirar la basura afuera del bote; robarse el fluido eléctrico del vecino o usar el mismo diablito para la señal de televisión; copiar en los exámenes; llegar tarde a los compromisos, etcétera. Bien dice "la Palabra" que el que peca en lo poco, qué no hará con lo mucho.

Esta misma actitud es la base sobre la que crece el narcotráfico, el secuestro y el crimen organizado transnacional, hasta convertirse en los fenómenos que tienen al país de cabeza y que tienden a agravarse con cada día que pasa, con un exceso de complacencia, tolerancia o resignación sociales que amenaza en convertirse en una nueva normalidad, es decir, en acostumbrarnos a un país envuelto en la violencia cotidiana.

También está aquí, a nuestro juicio, la razón por la cual seguimos siendo un país pobre, subdesarrollado, con una injusta distribución de la riqueza y el ingreso en donde las reformas fiscales tienen que recargarse en los causantes cautivos porque muchos mexicanos están decididos a no pagar impuestos y a seguir viviendo en el comercio informal tolerado por el gobierno pero igualmente expresión del desacato a la ley.

Recientemente Sergio López Ayllón[50] escribió que en "México profesamos una extraña fascinación por el Estado de derecho. Políticos, empresarios y académicos lo invocan a la menor provocación: su ausencia seria la explicación a nuestros problemas, su imperio sería la solución para todos ellos". Para López Ayllón la solución a este complejo problema pasa fundamentalmente por la desconfianza del pueblo en sus autoridades. Con razón se pregunta qué incentivo puede haber en los ciudadanos para cumplir con la ley si son los políticos y los policías quienes menos la cumplen.

Para nosotros queda claro que la solución al problema del Estado de derecho en México no es sustantivamente un problema jurídico o legal, sino fundamentalmente un problema cultural, en cuanto forma parte de un sistema de creencias colectivo asentado en el subconsciente nacional.

---

[49] Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 7.

[50] López Ayllón, Sergio, "Impuestos y desconfianza: el callejón del Estado de derecho", *El Universal*, sección opinión, 17 de octubre de 2013, p. 20.

Siendo un elemento cultural es por definición de segunda naturaleza, es decir, es algo que hemos aprendido e interiorizado y que nos hace responder automáticamente en el ámbito social.

Los mexicanos respondemos a las circunstancias de nuestra vida social en automático y con base en ese elemento subconsciente que es el desprecio por la ley.

Esto les pasa a los miembros de la sociedad civil mientras se mantienen en esa condición y también cuando se convierten, algunos, en representantes populares, políticos o autoridades.

El maestro Carpizo, por ejemplo, reconoció que le había dado originalmente demasiada importancia a la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo como motor para resolver muchos de los problemas nacionales, a los cuales él se había referido detalladamente.[51] La alternancia en el poder no sólo no resolvió esos problemas sino que muchos se agravaron.

Es decir: el cambio político, social, ideológico, de las personas detentadoras del poder no resuelve por sí solo el problema, porque ellos como los anteriores y los que les sigan participan de ese mismo subconsciente colectivo que les impulsa a decir: "hazte tú para allá, que ahora me toca a mí", y salen "corregidos y aumentados". El problema no se ha resuelto porque el cambio de los funcionarios y de los representantes no ha significado un cambio en su forma de pensar.[52]

Precisamente porque no han cambiado su forma de pensar es que no han podido resolver el problema de la desconfianza.

Las diferencias entre priistas, panistas y perredistas y otros "istas" en los diferentes momentos y ámbitos en los que han gobernado, han sido sólo de matiz, porque a la hora de ejercer el poder lo han hecho con las mismas actitudes, hábitos y creencias de sus antecesores, tanto en lo individual cuanto en lo colectivo, porque no han cambiado su forma de pensar sobre sí mismos.

Cada persona y cada colectividad es lo que piensa de sí misma,[53] y así pensamos de nosotros mismos los mexicanos con los resultados que todos sufrimos.

Podríamos pasar mucho tiempo buscando quién o quiénes son los culpables de esta situación. Finalmente nuestro subconsciente individual y colectivo nos impulsa a desplazar sistemáticamente las culpas fuera de nosotros. Es muy probable que el "mal gobierno" sea el responsable de este pecado original, pero esta afirmación no resuelve por sí sola nada.

No cabe duda que debemos esforzarnos en tener cada día autoridades con verdadera legitimidad; leyes con contenidos justos y gobiernos comprometidos con la rendición de cuentas, pero estamos convencidos que sin el cambio de la cultura de desprecio por la *ley*, ninguna de tales medidas tendrá verdadera sustentabilidad.

---

[51] Carpizo, Jorge, "La moral pública en México", *Moral pública y libertad de expresión*, México, Res Pública, 2008.

[52] Véase Tice, Louis E., *Smart Talk for Achieving your Potential*, Canadá, Pacific Institute Publishing, Revised Edition, 2005.

[53] *Ibidem*, p. 21.

La pregunta que debemos hacernos es si este problema, que está profundamente enraizado en nuestro sistema de creencias colectivas, es decir, en nuestra cultura, tiene o no solución.

Si no hay solución, entonces los mexicanos debemos acostumbrarnos a administrar el problema lo mejor que sea posible, con algunas reformas a las instituciones, al régimen de gobierno, al sistema judicial y al electoral, e incluso con profundas reformas constitucionales o dándonos incluso una nueva Constitución, que al final obedeceremos pero no cumpliremos. Sería tanto como administrar la crisis mientras estalla de manera definitiva con quien sabe qué consecuencias, pero funestas y violentas, desde luego.

Si en cambio este problema sí tiene solución, es decir, si es verdaderamente posible cambiar estas creencias nacionales sobre la ley, entonces no habría tiempo que perder porque si algo toma tiempo son precisamente los cambios culturales.

En su artículo sobre Jorge Carpizo: México y la moral pública,[54] Madrazo advirtió que en las aplicaciones prácticas de la psicología cognitiva pueden encontrarse fórmulas que permitan al país avanzar en el cambio de estas formas de pensar en cuanto a la ley, que finalmente son un reflejo de una baja autoestima, de una imagen empobrecida y un diálogo interno y personal profundamente negativo que tenemos en nuestra calidad de mexicanos. Ésta es la hora en que nos decidamos a querernos mucho más a nosotros mismos, a apreciarnos en todo lo que valemos y entendamos el futuro brillante que nos espera si nos deshacemos de tantas lacras que en la historia se han acumulado en nuestro subconsciente colectivo.

Seguramente en las obras de Samuel Ramos,[55] Santiago Ramírez,[56] Octavio Paz,[57] Carlos Fuentes[58] y Jorge Castañeda,[59] entre otros, se podrán encontrar las respuestas sobre por qué los mexicanos somos como somos, tema que desborda por completo los ajustados límites de esta entrega, pero que sin lugar a duda son un referente para acometer el cambio cultural que proponemos.

En realidad nosotros estamos llamando a una revolución, pero no una revolución armada ni violenta, sino una revolución del pensamiento, profundamente pacífica y que se convierta en la fuente real de una nueva Constitución basada en la convicción profunda del Estado de derecho, que por tanto nazca con las seguridades que será una que se obedezca y se cumpla.

---

54 Madrazo, Jorge, "Jorge Carpizo: México...", . *cit.*, p. 53.

55 Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México,* México, 1934.

56 Ramírez Sandoval, Santiago, *El mexicano: psicología de sus motivaciones,* México, UNAM, 1983.

57 Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

58 Fuentes, Carlos, *El espejo enterrado*, México, Aguilar, 1988.

59 Castañeada, Jorge G., *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*, Estados Unidos, Random House, 2011.

TRANSFORMACIONES DEL PODER PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA. UNA EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS RECIENTES

Gabriel L. Negretto*

Sumario: I. *Interpretaciones del poder presidencial*. II. *Reformas al poder presidencial*. III. *El nuevo poder presidencial en la práctica*. IV. *Conclusión*. V. *Bibliografía*.

Casi todas las reformas constitucionales adoptadas desde 1978 afectaron de una manera u otra la estructura y poderes del ejecutivo. La evaluación de los cambios ocurridos en esta área de diseño ha dado lugar a interpretaciones disímiles. Algunos estudios provenientes del derecho constitucional comparado indican que la estructura del poder presidencial se ha mantenido intacta o ha tendido a fortalecerse. Por otro lado, análisis empíricos provenientes de la ciencia política señalan que, en comparación con épocas pasadas, el poder de los presidentes encuentra hoy mayores límites, como resultado de la creciente fragmentación partidaria que fuerza a los ejecutivos a negociar con partidos opositores en el Congreso para legislar. Ambas interpretaciones parten de una evaluación parcial tanto de las transformaciones constitucionales que han tenido lugar en la región como de las distintas dimensiones que abarca la estructura y el ejercicio del poder presidencial.

El propósito de este capítulo es analizar los cambios constitucionales que han alterado el poder de los presidentes en América Latina entre 1978 y 2012. Argumentaré que las tendencias de reforma en esta materia se han movido en direcciones opuestas. Se han incorporado reglas que reducen la probabilidad de que el presidente cuente con un apoyo mayoritario en el Congreso, con otras que incrementan su poder de negociar con los legisladores. Por otra parte, mientras muchas reformas se orientan a fortalecer la capacidad del Congreso para supervisar las facultades de gobierno del ejecutivo, se adoptaron otras que concentran poder legislativo en manos del presidente. En este diseño híbrido, las reformas adoptadas coexisten en tensión y tienen un impacto contradictorio en el poder real de los presidentes, de modo tal

* Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos.

que es tan incorrecto hablar de un avance del hiperpresidencialismo como de una disminución sistemática del poder de los presidentes en todas sus dimensiones.

El capítulo comienza discutiendo las interpretaciones que se han elaborado sobre la evolución reciente del poder presidencial en América Latina. En una segunda sección se analizan las reformas ocurridas en la estructura del poder presidencial en tres dimensiones: poderes partidarios y electorales, poderes de gobierno, y poderes legislativos. Luego se examina cómo este diseño contradictorio ha afectado el ejercicio de poder de los presidentes en la práctica. Finalmente, concluiré con una breve reflexión acerca de la relación entre poder presidencial y desempeño de las nuevas democracias en la región.

I. Interpretaciones del poder presidencial

Los padres fundadores de las repúblicas hispanoamericanas adoptaron sistemas presidenciales que si bien se inspiraron en la idea de separación de poderes, se apartaron del modelo original de frenos y contrapesos que los federalistas plasmaron en la Constitución de Filadelfia. En comparación con el régimen constitucional de Estados Unidos, los presidentes de América Latina han tenido considerablemente más atribuciones para sancionar o modificar la legislación, interferir en las funciones judiciales y suspender la Constitución en situaciones de emergencia.[1] Si bien este contraste de diseños originales es real, el análisis de la evolución reciente del poder presidencial en la región se ha prestado a interpretaciones contrastantes. Mientras ciertos autores continúan utilizando la idea de "hiperpresidencialismo" para caracterizar el poder actual de los presidentes, otros indican que éste ha sufrido importantes transformaciones durante la última etapa democrática.

En un estudio reciente, Gargarella afirma que las reformas constitucionales recientes en América Latina han aumentado consistentemente las facultades del ejecutivo, a pesar de algunas pequeñas revisiones en la dirección opuesta. En su visión, un elemento constante del constitucionalismo latinoamericano es que, a pesar del intento frecuente de ampliar los derechos ciudadanos, la parte orgánica de la Constitución o "sala de máquinas" del poder se ha mantenido intacta desde la segunda mitad del siglo XIX. Si bien Gargarella reconoce que en algunos casos se ha fortalecido el poder de los jueces o de los legisladores para supervisar al ejecutivo, no es en su opinión correcto pensar que las reformas que parecen atenuar las atribuciones del ejecutivo hayan tenido algún efecto significativo. En su interpretación, un análisis dinámico y contextual de la Constitución mostraría que la estructura de poder

[1] Negretto, Gabriel L., "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, 2003, pp. 41-76; Cheibub, José Antonio *et al.*, "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution", en Nolte, Detlef y Schilling-Vacaflor, Almut (eds.), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, Farham, Ashgate, 2012.

presidencial ha permanecido inalterada y que en los hechos se sigue imponiendo sobre las demás ramas de gobierno.[2]

La interpretación de Gargarella se asemeja a los argumentos que expusiera Guillermo O'Donnell a comienzos de los años noventa, cuando señalaba que mientras la democracia electoral se expandía en América Latina, la misma no cumplía en los hechos con la rendición de cuentas horizontal que supone tener un sistema de separación de poderes.[3] Observaba que muchas de las nuevas democracias de la región tenían un carácter "delegativo", en el sentido de que, una vez electos, los presidentes gobernaban sin rendir cuentas ante la legislatura o ante el Poder Judicial. Si bien O'Donnell tomaba en cuenta el creciente uso de la legislación por decreto que por entonces hacían los presidentes de Argentina, Brasil y Perú, su interpretación enfatizaba la importancia que tenían las convenciones no escritas para entender este ejercicio del poder. En la ciencia política, sin embargo, la visión de O'Donnell, y por extensión la de Gargarella, ha sido cuestionada por una larga serie de estudios de carácter empírico y comparativo acerca de las relaciones entre poderes en América Latina.

Las primeras críticas a la visión tradicional del presidencialismo latinoamericano surgieron de estudios sobre las relaciones ejecutivo-legislativo. Éstos señalaron que no sólo la variación del poder real de los presidentes es amplia entre países y en el tiempo, sino que ni siquiera es cierto que los presidentes dotados de poderes "imperiales" gobiernen de manera unilateral. Incluso poderes que parecen muy impresionantes en el papel, como los poderes de decreto, pueden verse limitados en la práctica por la interacción que tienen los mismos con el poder partidario de los presidentes en el Congreso.[4] En particular, un presidente minoritario que decida utilizar sus poderes de decreto con la intención de confrontar y sin formar coaliciones legislativas para compensar su debilidad fracasaría en su estrategia, como lo demuestra el caso de Collor de Melo en Brasil.[5] Por otra parte, varios trabajos mostraron que tanto la creación como el uso de los poderes de decreto era tolerado e incluso promovido por los propios legisladores.[6]

---

[2] Gargarella, Roberto, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010*, Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp. 158-159.

[3] O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, 1, 1994, pp. 55-69.

[4] Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Archer, Ronald y Shugart, Matthew, "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 110-159.

[5] Amorim Neto, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

[6] Shugart, Matthew S., "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science* 28(1), 1998, pp. 1-29; Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998; Morgenstern, Cox, "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *op. cit.*, pp. 446-468; Negretto, Gabriel L., "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 37, 2004, pp. 531-562.

Los estudios acerca del Poder Judicial se movieron en una dirección similar, argumentando que los constreñimientos que los jueces ponen al ejecutivo varían ampliamente entre países, dependiendo de sus poderes formales y de las condiciones políticas en las que se ejercen. En este sentido, por ejemplo, los modelos estratégicos de comportamiento judicial mostraron que los jueces constitucionales tienen mayores tendencias a limitar el poder de los ejecutivos a medida que la competencia electoral aumenta y el poder político se dispersa, como ha ocurrido en la mayor parte de las nuevas democracias de América Latina.[7]

Hay dos problemas que se entrecruzan en estas evaluaciones. El primero es la distinción entre facultades *de jure* y *de facto* del presidente. En algunos países, como Chile o Colombia, las facultades formales de los presidentes en las áreas de gobierno, legislación y emergencias han sido históricamente muy fuertes. Sin embargo, en la práctica, no siempre demostraron ser efectivas.[8] En contraposición, en países como México o Venezuela, e incluso en Estados Unidos en algunas coyunturas, los presidentes han disfrutado de más influencia sobre la legislación y la creación de leyes que lo que uno esperaría de las prerrogativas formales enumeradas en la Constitución.[9] El poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria, y la fortaleza de otras instituciones. También importan factores extra-institucionales, como las preferencias cambiantes de los actores políticos y las características del contexto social y económico. Si bien la mayor parte de las interpretaciones del poder presidencial tienden a enfatizar su implementación efectiva, no siempre quedan explícitos en el análisis los distintos componentes que determinan el poder real de los presidentes.

Por otra parte, y lo que es más importante para los fines de este trabajo, el poder de los presidentes no se puede concebir como un conjunto de prerrogativas que se puedan agregar simplemente en una única dimensión. Tanto quienes señalan la continuidad del hiperpresidencialismo como quienes indican el surgimiento de un poder más limitado y compartido suelen enfocarse en ciertos poderes en particular, como son los poderes de legislación. Sin embargo, el poder presidencial tanto desde el punto de vista formal como real, abarca distintas atribuciones en materia partidaria, de gobierno, o legislativa. Y resulta que el grado de poder que el ejecutivo disfruta en una de estas áreas no es necesariamente consistente con su poder en otra diferente.

---

[7] Helmke, Gretchen, "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond", en Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, 2005, pp. 139-162; Rios-Figueroa, Julio, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, 2007, pp. 31-57.

[8] Archer, Ronald y Shugart, Matthew, "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", *op. cit*.

[9] Weldon, Jeffrey, "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 2252-2258; Crisp, Brian, "Presidential Decree Authority in Venezuela", en Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Para ilustrar este contraste, basta comparar los poderes presidenciales en los siglos XIX y XX. Durante el siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX, los ejecutivos de América Latina solían ser poderosos como líderes del partido gobernante, tenían poderes unilaterales para conducir sus gabinetes y fuertes prerrogativas en situaciones de emergencia. Al mismo tiempo, tenían pocas facultades formales para sancionar legislación o inducir a los legisladores a aprobar los cambios que ellos deseaban hacer a las leyes vigentes.[10] Desde mediados a fines del siglo XX y hasta el presente se observa una tendencia opuesta. Los presidentes perdieron facultades partidarias, de emergencia y gobierno, mientras que ganaron facultades legislativas proactivas considerables.

II. Reformas al poder presidencial

El poder presidencial es un concepto multidimensional, ya que engloba el poder del ejecutivo en sus distintos papeles como jefe de partido, jefe de Estado, jefe de gobierno y colegislador.[11] Las facultades electorales y partidarias se refieren al poder de los presidentes como líderes de sus partidos y de mayorías legislativas. Las facultades de gobierno aluden al poder de los presidentes para conducir a sus gabinetes y hacer nombramientos en la administración y otras instituciones. Las facultades legislativas se refieren a la capacidad institucional del ejecutivo de influir en la creación y el cambio de leyes. Analizaré las reformas ocurridas en cada una de estas dimensiones por separado.

1. *Facultades electorales y partidarias*

Los presidentes son comparativamente más poderosos si sus partidos pueden obtener una mayoría o una representación cercana a la mayoría en el Congreso, si gozan de un control centralizado sobre sus partidos y si disponen de un amplio horizonte a largo plazo para negociar con los legisladores. Las disposiciones legales que afectan estos poderes son la fórmula para elegir el presidente, el ciclo electoral, la duración del periodo presidencial, la norma sobre reelección y las leyes que reglamentan la naturaleza partidaria del voto.

Los estudios institucionales comparados indican que es más probable que los presidentes obtengan el apoyo de una mayoría en el Congreso si son elegidos por mayoría relativa y las elecciones para el Congreso coinciden con la contienda presi-

[10] Negretto, Gabriel L., "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*, vol. 39, 2009a, pp. 117-139; del mismo autor, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013a.

[11] No incluiré aquí el análisis de las facultades en casos de emergencia. A pesar de ser muy importantes, estas facultades no estuvieron sujetas a tantos cambios sustantivos como las demás en las décadas recientes.

dencial, que si son elegidos por fórmulas que requieren un umbral mínimo de votos o las elecciones presidenciales y legislativas no se realizan de manera concurrente y la elección legislativa se rige por una fórmula de representación proporcional. Esto es así pues las fórmulas de umbral mínimo para elegir presidente y los sistemas proporcionales para elegir legisladores tienden a pluralizar la competencia partidaria y a incrementar la fragmentación del sistema de partidos.[12]

Las fórmulas de mayoría relativa para elegir presidentes fueron una vez predominantes en América Latina (en las décadas de 1950 y 1960), con frecuencia en combinación con elecciones legislativas concurrentes. Sin embargo, como resultado de las reformas constitucionales implementadas desde fines de la década de 1970, la mayoría de los países requieren ya sea una mayoría absoluta (50% + 1) o una mayoría relativa calificada (un umbral mínimo de votos por debajo de 50%, pero por encima de algún mínimo, como, por ejemplo, 20%) para ganar una elección presidencial.

Específicamente, hubo 14 modificaciones en la fórmula para elegir al presidente entre 1978 y 2012. Ocho de estas reformas reemplazaron las fórmulas de mayoría relativa por fórmulas de mayoría absoluta o de mayoría relativa calificada. En tres casos, las elecciones presidenciales directas por mayoría absoluta ya existían, pero una segunda vuelta de votación en el *ballotage* reemplazó la participación del Congreso para determinar el resultado. Sólo en tres casos fórmulas menos restrictivas se reemplazaron por otras más restrictivas: Ecuador en 1998, que adoptó las elecciones presidenciales por mayoría relativa calificada de votos después de haber usado una segunda vuelta con mayoría absoluta desde 1979, Nicaragua en 2000, que redujo el umbral de los votos para ganar la elección presidencial de 45% a 40% y Bolivia en 2009, que cambió de una fórmula de mayoría absoluta con una segunda vuelta de elecciones en el Congreso a una fórmula de mayoría relativa calificada con un umbral del 40% con una diferencia de 10% sobre el segundo candidato más votado.[13]

En 2012, sólo cinco países en toda la región (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) elegían a sus presidentes por la regla de mayoría relativa, de los cuales sólo tres (Honduras, Panamá y Paraguay) tienen elecciones concurrentes para el Congreso. Además, y debido a una serie de reformas electorales introducidas al sistema para elegir a los diputados desde las primeras décadas del siglo XX, todas las cámaras bajas en la región (con la excepción parcial de México y Venezuela) hoy se eligen usando diferentes variantes de fórmulas de representación proporcional.

Si estas reformas producen los efectos esperados, la combinación de presidentes elegidos por fórmulas que requieren un umbral mínimo de votos y legisladores elegidos por representación proporcional, tendría que resultar en una mayor fragmentación del número de partidos que compiten y ganan asientos legislativos. Esto,

---

[12] Shugart, Matthew S. y Carey, John M., *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1992; Negretto, Gabriel L., "Propuesta para una reforma electoral en México", *Política y Gobierno* XIV(1), 2007, pp. 200-215.

[13] La reforma de 2014 en Nicaragua cambió de una fórmula menos restrictiva a otra más restrictiva. Se eliminó el sistema que requería el umbral de 40% (o de 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo más votado) y se volvió a adoptar el viejo sistema de mayoría relativa.

a su vez, haría más probable que los presidentes carezcan de apoyo mayoritario en el Congreso y deban negociar con partidos opositores e incluso integrarlos a coaliciones formales de gobierno para poder legislar. Este potencial debilitamiento de la capacidad de los presidentes para legislar se vería reforzado por otro grupo importante de reformas recientes que adoptan diversas formas de voto personal. Estas reformas han sustituido sistemas de listas cerradas de partido por listas abiertas, listas flexibles (también llamadas listas cerradas pero no bloqueadas), sistemas de voto personal en distritos plurinominales, y sistemas mixtos que combinan una votación personalizada en distritos uninominales con votación por listas cerradas de partido en distritos plurinominales.[14] Estas reglas, en comparación con aquellas en que los líderes partidarios controlan la nominación de candidatos por medio de listas cerradas, tienden a limitar el poder disciplinario de los jefes de bancada, haciendo que los presidentes deban negociar sus agendas no sólo fuera sino también dentro de sus propios partidos.[15]

Los potenciales efectos de otras reformas electorales apuntan en una dirección diferente. Mientras que los periodos presidenciales podían ser de hasta 8 años en las primeras décadas del siglo XX, las reformas recientes los han reducido a 4 o 5 años. Sin embargo, también se han modificado las normas que reglamentan la reelección del presidente, haciéndolas más permisivas.[16] La mayoría de las reformas constitucionales en América Latina han relajado las normas de reelección presidencial, pasando de la absoluta proscripción de la reelección o de la reelección después de un periodo a una reelección consecutiva por una sola vez (es decir, no ilimitada). En contraposición con la reducción del mandato, la posibilidad de reelección consecutiva, incluso limitada a dos periodos, aumenta la probabilidad de que los presidentes en ejercicio extiendan su periodo en el cargo.

Específicamente, de las 18 modificaciones que se introdujeron en las normas de reelección presidencial desde 1978 a 2012, 11 resultan más permisivas y siete menos permisivas. Esta tendencia no se hizo manifiesta inicialmente. De 1978 a 1993, varias de las nuevas Constituciones restablecieron la tradicional regla de reelección después de un periodo o bien adoptaron la fórmula más severa de proscripción absoluta de reelección, como fue el caso de Guatemala en 1985, Honduras en 1982 y Colombia en 1991. Desde 1993, sin embargo, se observa una tendencia contraria que parece crecer con el tiempo. La autorización de reelecciones presidenciales ilimitadas, que en el pasado era típica de los regímenes autoritarios, fue adoptada en Venezuela en 2009, y en Nicaragua en 2014.

---

[14] Negretto, Gabriel L., "La reforma electoral en América Latina. Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en Fontaine, Arturo *et al.* (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, PNUD, 2009b, pp. 63-103.

[15] Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

[16] Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, 2008; Negretto, Gabriel L., "La reforma electoral en América Latina. Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en Fontaine, Arturo *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp. 63-103; del mismo autor, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, *op. cit.*

Cuando la norma de reelección presidencial permite periodos presidenciales consecutivos, es probable que se vea más limitada la rotación y alternancia en el ejecutivo. La posibilidad de reelección consecutiva puede tener un impacto indirecto en las facultades partidarias del presidente. En igualdad de condiciones, un presidente que puede postularse para su reelección es probable que tenga más poder de negociación con los legisladores que un presidente que no puede ser reelecto.

Este análisis apunta, entonces, a tendencias inconsistentes de reforma en la dimensión electoral del poder presidencial. Por un lado, la adopción de reglas electorales más incluyentes y competitivas reduciría la probabilidad de que los presidentes ganen una mayoría en el Congreso y cuenten con el apoyo de partidos cohesionados en su interior. Por otro lado, sin embargo, la duración del plazo que están los presidentes en funciones puede aumentar, debido a normas más permisivas de reelección presidencial. Esto limitaría la rotación de los individuos y los partidos en el poder ejecutivo y fortalecería la posición de los presidentes en las negociaciones legislativas.

2. *Facultades de gobierno*

Tradicionalmente los presidentes en América Latina han disfrutado un alto grado de independencia del Congreso en la formación, coordinación y cambio de los gabinetes. Desde la década de 1850, ninguna Constitución en la región ha exigido la intervención del Congreso o de una de sus cámaras para confirmar el nombramiento del gabinete de ministros. Un procedimiento denominado *interpelación parlamentaria* ha formado parte de la mayoría de las Constituciones en América Latina desde comienzos del siglo XIX. Este procedimiento, sin embargo, no implica la posibilidad de forzar la renuncia de los ministros; sólo confiere a los legisladores la autoridad de convocar a los ministros del gabinete a una sesión del Congreso para brindar información sobre un área en particular bajo su responsabilidad. Sin embargo, con el correr del tiempo, varias Constituciones en América Latina impusieron mayores restricciones sobre las facultades de gobierno de los presidentes, permitiendo a las legislaturas no sólo interrogar a los ministros del gabinete, sino también censurarlos, a veces con efectos vinculantes.[17] Esta tendencia ha crecido desde 1978. La incorporación de mecanismos de censura se relaciona indirectamente con los debates que tuvieron lugar a finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990 en países como Brasil, Argentina y Bolivia acerca de los méritos de pasar de un régimen presidencial a uno mixto con un presidente elegido independientemente y un jefe de gobierno responsable ante la asamblea legislativa.[18] Ningún país sancionó tal reforma, pero varias modificaciones constitucionales en la región fortalecieron los controles del Congreso sobre los gabinetes, con frecuencia, con la intención de

[17] Para una evaluación histórica de estas reformas, véase Stokes, William S., "Parliamentary Government in Latin America", *American Political Science Review* 39(3), 1945, pp. 522-536.

[18] Nino, Carlos Santiago, "Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 128-132.

introducir características parlamentarias dentro de la estructura de un régimen presidencial.

De un total de diez cambios sustantivos en esta área entre 1978 y 2012, el poder formal del Congreso sobre los gabinetes ha aumentado en siete.[19] Sólo en tres casos (Ecuador en 1998, Perú en 1993 y Venezuela en 1999) el poder del Congreso sobre los gabinetes decreció. Como consecuencia de estas reformas y las Constituciones que mantuvieron mecanismos similares heredados del pasado, en 2012, trece países en América Latina disponían de alguna forma de control político del Congreso sobre los gabinetes.

La misma tendencia se puede observar en otras áreas de las facultades de gobierno de los presidentes. Los presidentes en América Latina han tenido tradicionalmente la facultad de nombrar o al menos influir sobre el nombramiento de las autoridades locales, los jueces de las cortes constitucionales, el procurador general de la nación y los miembros de las instituciones de control. Los cambios más importantes en estas facultades se han introducido desde 1978, ya sea fortaleciendo los controles del Congreso sobre los nombramientos del ejecutivo o eliminando completamente la influencia del presidente.

Las medidas de descentralización política introducidas en los Estados unitarios han privado a los presidentes de una fuente importante de poder y patronazgo.[20] Tal fue el caso con la introducción de la elección popular de todos los alcaldes en Bolivia en 1994 y la elección popular de gobernadores en Venezuela en 1989, Colombia en 1991 y Paraguay en 1992. Las reformas de descentralización política han reducido los poderes de nombramiento de los presidentes en los estados federales, donde el alcalde de la ciudad capital del país era nombrado por el presidente, como en Argentina hasta la reforma de 1994 y en México hasta la reforma de 1996.

Los poderes de nombramiento de los presidentes se vieron reducidos como resultado de las reformas tendientes a fortalecer la independencia judicial.[21] Desde las reformas de 1994 en Argentina y México, por ejemplo, los presidentes han necesitado el apoyo de una mayoría calificada del senado (en lugar de una mayoría simple, como se exigía en el pasado) para nombrar a los jueces de la Corte Suprema. Reformas similares ocurrieron en varios países, reduciendo las facultades del presidente para nombrar al procurador general, al fiscal general y a los jefes de las instituciones de control de la administración, tales como el auditor o contralor general.

---

[19] He considerado que es un aumento en las facultades del Congreso (y, por lo tanto, una reducción de las facultades presidenciales) adoptar un mecanismo de censura cuando éste no existe, hacer menos demandantes los requisitos para iniciar una moción de censura y hacer la censura vinculante, cuando antes no lo era. He contado el mecanismo tradicional de interpelación sólo cuando no existía antes de la reforma, lo que únicamente ocurría en Chile antes de la enmienda de 2005.

[20] Grindle, Merilee S., *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 2000; Montero, Alfred P. y Samuels, David J. (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004; O'Neill, Kathleen, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

[21] Rios-Figueroa, Julio, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en Gretchen Helmke y Ríos-Figueroa, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 27-54.

Ninguna de las reformas mencionadas en materia de gobierno y administración han alterado la estructura esencial del régimen presidencial, que se caracteriza por la duración del mandato del jefe de gobierno por un periodo fijo e independiente del apoyo que tenga su partido o coalición en la legislatura.[22] Sin embargo, y comparadas con un pasado en donde la autonomía del ejecutivo en materia de gobierno era casi absoluta, es claro que la introducción de mecanismos parlamentarios de control y la reducción de facultades de nombramiento de los presidentes tiene el potencial de generar un balance de poderes distinto que en el pasado.

3. *Facultades legislativas*

En un fuerte contraste con lo recién explicado respecto a las facultades de gobierno, los reemplazos y las enmiendas constitucionales adoptadas desde fines de la década de 1970 han aumentado de forma significativa las facultades de los presidentes para influir en la legislación, en particular, sus capacidades para promover modificaciones en la legislación vigente. De hecho, esta tendencia comenzó mucho tiempo antes.

De la misma manera que en el modelo estadounidense, la Constitución latinoamericana típica durante el siglo XIX confería al presidente una fuerte facultad reactiva (por lo general, un veto sujeto a superación por parte de una mayoría calificada en cada cámara de un Congreso bicameral), pero privaba al ejecutivo de cualquier facultad específica de cambiar el *statu quo* legislativo. Este modelo prevaleció en la amplia mayoría de las Constituciones de América Latina hasta las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, desde entonces, una tendencia persistente de reformas ha fortalecido los poderes de los presidentes para promover los cambios legislativos.

A pesar de que algunas reformas han alterado las facultades de veto de los presidentes, los cambios más importantes y frecuentes introducidos en la asignación de facultades legislativas han tenido lugar en el área del poder de agenda. La capacidad de controlar la agenda legislativa permite a los presidentes limitar el conjunto de alternativas sobre las cuales la asamblea puede elegir, el tiempo en el cual debe decidir, o ambas cosas.[23] Durante todo el siglo XX, los poderes legislativos proactivos de los presidentes han aumentado constantemente en cinco áreas. Los presidentes han adquirido: 1) potestad exclusiva para presentar proyectos de ley sobre temas económicos y financieros importantes y la facultad de 2) fijar el presupuesto, 3) presentar proyectos de ley que se deben votar en el Congreso dentro de un plazo limitado (usualmente denominados leyes de *urgencia*), 4) emitir decretos de contenido legislativo (habitualmente bajo circunstancias de urgencia extrema que hacen imposible

[22] Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

[23] Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, *op. cit.*; Negretto, Gabriel L., "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *op. cit.*

seguir los procedimientos ordinarios de creación de leyes), y 5) presentar propuestas de leyes a referendo popular.

Excepto por Colombia, cuya Constitución de 1886 autorizaba al presidente a emitir decretos con fuerza de ley inmediata en casos de conmoción interna, ningún presidente en América Latina tenía alguna de las facultades mencionadas para fijar la agenda a comienzos del siglo XX. En 1930, las Constituciones de Chile y Uruguay habían dado a los presidentes el poder de presentar proyectos de ley de urgencia, la iniciativa exclusiva sobre proyectos de leyes financieras y facultades presupuestarias. El número de Constituciones que confieren a los presidentes alguna forma de poder para fijar la agenda aumentó a siete en 1940, a diez en 1960 y a trece en 1980.

A pesar de que muchas Constituciones autoritarias contribuyeron en el pasado a fortalecer las facultades legislativas del ejecutivo durante periodos de dictadura civil o militar, el proceso más reciente de democratización en la región no ha revertido este legado. La mayoría de los países que reemplazaron o revisaron sus Constituciones entre 1978 y 2012 han retenido fuertes facultades legislativas en manos del presidente o las han aumentado. De las 20 reformas que alteraron la distribución de las facultades legislativas entre los presidentes y las asambleas, 13 fortalecieron las facultades del ejecutivo y sólo siete las debilitaron en comparación con el *statu quo*.

Vale la pena notar dos puntos acerca de esta tendencia. Primero, la mayoría de las reformas que redujeron las facultades legislativas previas de los presidentes —Brasil en 1988 y 2001, Colombia en 1991, Nicaragua en 1987, y Paraguay en 1992— dejaron a los presidentes con atribuciones en materia legislativa que son todavía muy fuertes en términos comparativos. En segundo lugar, el aumento relativo en las facultades legislativas del presidente se debió exclusivamente al fortalecimiento del poder de veto del ejecutivo en sólo dos casos: El Salvador en 1983 y Uruguay en 1996. Todos los demás casos involucraron el fortalecimiento de al menos algunas de las facultades para fijar la agenda del presidente. Como resultado de estas reformas, en 2013 sólo tres países en América Latina —Costa Rica, la República Dominicana y Nicaragua— tenían todavía Constituciones que no otorgaban a los presidentes facultades significativas para fijar la agenda legislativa.

La influencia real de los presidentes en la creación de leyes no puede derivar sólo de las facultades legislativas formales. Sin embargo, y desde el punto de vista de las tendencias de reforma, es innegable el contraste entre los cambios introducidos en materia de poderes de gobierno y en materia de poderes legislativos. En tanto que los primeros tienden a buscar un nuevo equilibrio de poderes, eliminando o limitando ciertos poderes tradicionales del ejecutivo, los segundos dan continuidad y refuerzan la centralidad del presidente en los regímenes constitucionales latinoamericanos.

III. El nuevo poder presidencial en la práctica

Desde mediados del siglo XIX hasta comienzos del siglo XX, evaluar el poder de los presidentes latinoamericanos era relativamente sencillo. Desde el punto de vista del

diseño, los presidentes latinoamericanos se elegían conforme a normas electorales restrictivas, disfrutaban de fuertes facultades unilaterales de gobierno, y de fuertes, pero meramente reactivas, facultades legislativas (por ejemplo, el veto). También se les confería prerrogativas excepcionales en casos de emergencia.[24] De hecho, y a pesar de otras características particulares, las facultades de emergencia del ejecutivo constituyeron durante este periodo la principal diferencia que uno puede observar entre las facultades formales de los presidentes en América Latina y Estados Unidos.[25]

Desde el punto de vista de la implementación, la combinación de normas electorales restrictivas, como las elecciones presidenciales indirectas, con la práctica informal de transferencia del poder a través de acuerdos entre élites y el control del gobierno sobre las elecciones, otorgó a los presidentes un control unificado sobre la legislatura. Cuando las fuerzas de la oposición no se sometían a los resultados electorales previamente acordados, el presidente siempre podía recurrir a sus facultades de emergencia para aplacar el disenso. Dada su supervisión de las elecciones en el Congreso y la debilidad de la oposición política, los presidentes de esta época solían ejercer influencia sobre la mayoría de las instituciones del Estado, incluido el Poder Judicial.

Las reformas constitucionales adoptadas desde comienzos del siglo XX y profundizadas después de 1978 han alterado radicalmente este escenario. Desde el punto de vista del diseño formal, las nuevas instituciones mueven al poder presidencial en direcciones potencialmente opuestas. El proceso de democratización y el surgimiento de nuevos partidos conllevaron la adopción de normas electorales más incluyentes, inicialmente fórmulas proporcionales para elegir a los diputados y, con posterioridad, desde fines de la década de 1970, fórmulas que requieren un umbral mínimo para elegir presidentes. Como resultado de las experiencias autoritarias de las décadas de los años cincuenta y sesenta, los reformadores en varios países buscaron reducir el poder tradicional de los presidentes proponiendo pasar de un sistema presidencial a otro semipresidencial. Ningún país abandonó la estructura presidencial de gobierno heredada del siglo XIX, pero varias reformas introdujeron instituciones parlamentarias que aumentaron los controles del parlamento sobre el gobierno. Otras reformas limitaron sus facultades de nombramiento y fortalecieron la independencia y las facultades del Poder Judicial y las instituciones de control.

Esta tendencia no se ha mantenido, sin embargo, para todas las dimensiones del poder presidencial. Desde 1978, las facultades legislativas de los presidentes de América Latina han aumentado, en particular la facultad de iniciar y promover cambios en la legislación. Esta característica con frecuencia produce concentración del poder en manos del presidente, quien obtiene una ventaja importante para esta-

[24] Negretto, Gabriel L. y Aguilar-Rivera, José Antonio, "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)", *Journal of Latin American Studies* 32, 2000, pp. 361-397; del mismo autor, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *op. cit.*

[25] Cheibub, José Antonio *et al.*, "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution", *op. cit.*

blecer la agenda legislativa. Al mismo tiempo, un número creciente de Constituciones y enmiendas adoptadas desde comienzos de la década de 1990 han hecho que las normas de reelección presidencial sean más permisivas, autorizando por lo general a los presidentes a presentarse para una reelección consecutiva por una sola vez.

Aunque estas reformas no siempre cumplieron con los efectos esperados, su impacto sobre el poder real de los presidentes ha sido ambivalente. Esta ambivalencia se hace manifiesta cuando observamos que es posible llegar a conclusiones diametralmente opuestas fundados en un análisis del poder fáctico de los presidentes. Gargarella argumenta (aunque sin demostrar en un análisis empírico sistemático), que el poder de los presidentes sigue imponiéndose, en los hechos, al Poder Judicial, al legislativo y a los organismos de control. Por otra parte, los estudios provenientes de la ciencia política muestran que el poder efectivo de los presidentes en la etapa democrática ha sido menos unilateral que en el pasado. Ambas evaluaciones son parcialmente correctas o falsas, dependiendo del caso particular y, sobre todo, de la dimensión de poder presidencial que estemos hablando.

En materia electoral, la mayor parte de las reformas han tenido en los hechos los efectos esperados. Como resultado de la combinación de presidentes elegidos por fórmulas que requieren un umbral mínimo de votos y legisladores elegidos por representación proporcional, la fragmentación del sistema de partidos ha aumentado con el tiempo en América Latina. En particular, el número efectivo de partidos en el Congreso en toda la región pasó de un promedio de 2.7 durante el periodo 1940-1977, a 3.2 entre 1978 y 1993, y a 3.7 entre 1994 y 2009. A su vez, como consecuencia del mayor número efectivo de partidos legislativos, las presidencias minoritarias y los gobiernos divididos han sido la norma en la región desde 1978 al presente.[26] Esto implica una disminución neta del poder partidario de los presidentes, quienes se ven hoy forzados a formar coaliciones o negociar más ampliamente sus agendas legislativas con partidos de oposición para poder implementarlas.

En cuanto a la influencia de la estructura de las listas de partido, hay un largo debate en la literatura acerca de si las mismas tienen un impacto directo sobre la disciplina y la cohesión interna de los partidos y, por tanto, en la capacidad que tienen los líderes de coordinar a sus legisladores en el Congreso. En un estudio reciente, Carey[27] muestra de manera empírica e incluyendo casos latinoamericanos que, en relación con las listas cerradas, todos los sistemas de voto personalizado disminuyen en los hechos la unidad partidaria e incrementan la competencia dentro del partido. Esto indica que, como consecuencia de las reformas tendientes a personalizar el voto y limitar el poder disciplinario de los líderes de partido, muchos presidentes deben hoy negociar sus agendas dentro de sus propios partidos.

Por otra parte, otras reformas electorales han producido el efecto esperado que, contrariamente a las mencionadas, tienden a incrementar el poder del presidente, como es el caso de la reelección presidencial consecutiva. Uno podría argumentar (como hacen con frecuencia los partidarios de la reelección presidencial consecuti-

[26] Negretto, Gabriel L., "Propuesta para una reforma electoral en México", *Política y Gobierno* XIV(1), 2007, pp. 200-215.

[27] Carey, John, *Legislative Voting and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

va) que la mera posibilidad de ser reelegido no significa que el presidente de turno sea realmente reelecto. Sin embargo, los presidentes en ejercicio (en América Latina y en todo el mundo) gozan de una ventaja fáctica sobre sus opositores cuando pueden ser reelectos.[28] De acuerdo con David Mayhew,[29] en Estados Unidos, los presidentes en funciones ganaron el 68% de las elecciones presidenciales en las que compitieron entre 1788 y 2004. Un fenómeno similar se puede observar en América Latina, donde los presidentes en funciones ganaron el 79% de las elecciones en las que compitieron entre 1978 y 2008. Por esta razón, cuando la norma de reelección presidencial permite periodos presidenciales consecutivos, es probable que pase a estar muy limitada la rotación y alternancia en el ejecutivo. Esto quiere decir que, en tanto la norma de reelección presidencial permite periodos presidenciales consecutivos, como es cada vez más común, es muy probable que el presidente en ejercicio y su partido obtengan una ventaja electoral y se vea en los hechos limitada la rotación y la alternancia en el ejecutivo. Este efecto, a su vez, fortalece al presidente tanto respecto de los legisladores de su propio partido como de la oposición.

Si dirigimos nuestra mirada a las relaciones entre poderes, podemos observar el efecto diferenciado de ciertas reformas dentro de un esquema cuyo conjunto sigue siendo híbrido. Por ejemplo, el impacto de las reformas recientes que limitan las facultades presidenciales sobre la conducción de los gabinetes ha sido en general modesto en sus consecuencias. Sea por restricciones formales en su implementación (como umbrales altos de votación en contextos partidarios fragmentados) o debido a los recursos políticos y económicos que los presidentes tienen a su disposición para comprar lealtades o disuadir a la oposición, los mecanismos cuasi-parlamentarios no han cambiado drásticamente las facultades de gobierno de los presidentes en países que los han adoptado recientemente, como Argentina, Colombia, El Salvador, Nicaragua o Paraguay.[30] En contraste, las reformas que limitan las facultades del presidente de nombrar gobernadores, regidores o alcaldes, en general han reducido las capacidades de control e influencia territorial del ejecutivo. El impacto más evidente es quizás en aquellos países como Bolivia, Colombia, Paraguay o Perú, donde se estableció la elección directa de autoridades regionales que antes nombraba el presidente. Por otra parte, salvo en países como Colombia, el nivel de estabilidad real de los jueces constitucionales en América Latina no se corresponde con las nuevas garantías de estabilidad que le ofrece la Constitución.[31]

---

[28] Las razones más importantes para esta ventaja se relacionan con los mayores recursos y aptitudes de quienes controlan la presidencia en el presente y la aversión al riesgo de los votantes.

[29] Mayhew, David, "Incumbency Advantage in US Presidential Elections: The Historical Record", *Political Science Quarterly*, 123, 2, 2008, pp. 201-228.

[30] Esto puede verificarse por el escaso número de veces que las facultades de control del Congreso se han hecho efectivas en estos países. Véase, por ejemplo, el análisis de Sarabia Better para Colombia (Sarabia Better, Arturo, *Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo de 2003*, Bogotá, Norma, 2003, p. 73).

[31] Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio, "Introduction: Courts in Latin America", en Gretchen Helmke y Ríos-Figueroa, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 1-26.

Las reformas en materia de poderes legislativos del presidente son las más complejas de evaluar en los hechos, pues el impacto real del ejecutivo como legislador es normalmente condicional al apoyo partidario que éste tenga en la legislatura. Incluso en los casos más extremos, como la capacidad de emitir decretos de contenido legislativo en situaciones de emergencia, los presidentes necesitan generalmente el apoyo del Congreso para convertir esos decretos en leyes permanentes. En la América Latina contemporánea, los presidentes no disfrutan usualmente de un apoyo partidario fuerte en el Congreso. Los presidentes, sin embargo, tienen la capacidad de compensar la desventaja de su posición minoritaria forjando coaliciones legislativas formales o informales y usando recursos materiales o administrativos para comprar el apoyo. Esto, entre otros factores, explica por qué hay variaciones significativas de la influencia legislativa de los presidentes tanto dentro como entre los países.[32] No obstante, y dado que el peso legislativo del partido del presidente ha disminuido generalmente en toda la región, la mayoría de los estudios comparativos tienden a coincidir en que la injerencia del presidente sobre el proceso legislativo es mayor de la que tendría en ausencia de muchos de los nuevos poderes que han adquirido por medio de sucesivas reformas constitucionales.[33]

El carácter ambivalente del poder presidencial se confirma cuando consideramos casos particulares. A pesar de que cada país y presidencia necesita de una evaluación específica, en la mayoría de los casos el poder real de los presidentes ha variado en diferentes dimensiones, incluso dentro de un mismo país. Por ejemplo, la Constitución colombiana de 1991 redujo drásticamente las tradicionales facultades de emergencia del presidente y creó una Corte Constitucional que ha hecho valer de forma efectiva las nuevas disposiciones.[34] Por otra parte, y a pesar de sus aún fuertes facultades legislativas, la capacidad del presidente de promover cambios en la legislación se ha limitado significativamente en la práctica debido a la fragmentación creciente del sistema de partidos desde 1991. No obstante, al mismo tiempo, una reforma de 2004 que permite al presidente presentarse para una reelección consecutiva ha aumentado la influencia del ejecutivo sobre las elecciones del Congreso y ha fortalecido su poder de negociación frente a los legisladores.[35]

Después de la modificación constitucional de 1994 en Argentina, el presidente disfruta del poder formal de sancionar decretos de contenido legislativo en situaciones de necesidad y urgencia. Esta facultad fue usada de manera frecuente para con-

---

[32] Saiegh, Sebastian, "Executive-Legislative Relations", en Ghandi, Jennifer y Ruiz-Rufino, Rubén (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Nueva York, Routledge, 2015.

[33] Morgenstern, Cox, "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, *op. cit.*; Shugart, Matthew S. y Haggard, Stephen, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-104.

[34] Uprimny, Rodrigo, "The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia", en Gloppen, Siri *et al.* (eds.), *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Londres, Frank Cass, 2004, pp. 46-69.

[35] Cárdenas, Mauricio *et al.*, *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*, Research Network Working Paper R-508, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2006.

trolar la agenda legislativa durante las presidencias de Menem (1995-1999), De la Rúa (1999-2001) y Néstor Kirchner (2003-2007). Al mismo tiempo, sin embargo, la misma reforma privó al presidente de la facultad de nombrar al jefe de gobierno de la ciudad capital y de decidir por decreto la intervención de las autoridades provinciales. Como resultado de estas reformas, desde 1996 al presente, el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha sido electo popularmente y ningún candidato del partido del presidente ha ganado ese puesto.[36] Por otra parte, y en contraste con la larga historia de abuso presidencial de esta facultad en ese país, desde la reforma de 1994 se han decretado sólo dos intervenciones federales, ambas con aprobación del Congreso.[37]

Es posible reproducir un análisis similar en la gran mayoría de los países de la región. Quizás los únicos países donde casi todos los analistas coinciden en observar un claro aumento del poder presidencial, tanto *de jure* como *de facto*, son aquellos (como Venezuela después de 2006 o Ecuador después de 2007) en los cuales el partido gobernante pasó a ser dominante y ha logrado controlar todas o la mayor parte de las instituciones del Estado. Sin embargo, estos países no son considerados actualmente como democracias sino como autoritarismos competitivos o semi-democracias.

IV. Conclusión

En este capítulo he mostrado que el panorama del poder presidencial en las nuevas Constituciones latinoamericanas es el de una estructura híbrida con varios componentes en tensión. Algunas partes de este diseño híbrido tienden a limitar el poder tradicional de los presidentes, mientras que otras se orientan a aumentarlo. Esta misma tensión se observa en el análisis del poder real de los presidentes cuando lo observamos en sus distintas dimensiones. Por esta razón, es posible concluir que el poder presidencial en América Latina se ha transformado desde 1978 y que ni el concepto de hiperpresidencialismo ni el de un poder presidencial atenuado es capaz de capturar esta transformación.

Es interesante observar que esta evaluación contradictoria del nuevo poder presidencial en América Latina tiene su paralelo en las caracterizaciones contrapuestas que se ofrecen hoy en día acerca de la democracia en la región. Por un lado, se afirma con razón que a partir del último ciclo de expansión de la democracia, ésta ha tenido una mayor duración y estabilidad que en cualquier otra época anterior. Por otro lado, se observa que las nuevas democracias adolecen de fallas profundas en cuanto al respeto a la Constitución, la separación de poderes y la vigencia efec-

[36] Negretto, Gabriel L., "El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 7, núm. 2, diciembre, 2013.

[37] Sólo durante la primera presidencia de Menem (1989-1995) se declararon siete intervenciones, de las cuales seis fueron por decreto del ejecutivo. Véase Serrafero, Mario, *Exceptocracia: ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

tiva de derechos y garantías ciudadanas. Más aún, nunca como hoy se había puesto en evidencia la insuficiencia de un concepto de democracia que pone énfasis en el acceso al poder por medio de elecciones competitivas sin tomar en cuenta cómo se ejerce el poder luego de la elección. Dada la importancia histórica que ha tenido el poder presidencial tanto para expandir como para limitar la democracia en América Latina, no es de extrañar que el carácter bifronte del poder ejecutivo sea otra forma de ver los aspectos paradojales del proceso de democratización en la región.

V. Bibliografía

Amorim Neto, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2002.

Archer, Ronald y Shugart, Matthew, "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia", en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 110-159.

Carey, John, *Legislative Voting and Accountability*, Nueva York, Cambridge University Press, 2009.

Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Cárdenas, Mauricio *et al.*, *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*, Research Network Working Paper R-508, Washington, DC, Inter-American Development Bank, 2006.

Cox, Gary y Morgenstern, Scott, "Epilogue: Latin America´s Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.

Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

Cheibub, José Antonio *et al.*, "Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution", en Nolte, Detlef y Schilling-Vacaflor, Almut (eds.), *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*, Farham, Ashgate, 2012.

Crisp, Brian, "Presidential Decree Authority in Venezuela", en Carey, John y Shugart, Matthew S. (eds.), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Gargarella, Roberto, *Latin American Constitutionalism, 1810-2010*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

Grindle, Merilee S., *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 2000.

HELMKE, Gretchen, "Enduring Uncertainty: Court-Executive Relations in Argentina During the 1990s and Beyond", en LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (eds.), *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*, University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, 2005, pp. 139-162.

HELMKE, Gretchen y RÍOS-FIGUEROA, Julio, "Introduction: Courts in Latin America", en HELMKE, Gretchen y RÍOS-FIGUEROA, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 1-26.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MAYHEW, David, "Incumbency Advantage in US Presidential Elections: The Historical Record", *Political Science Quarterly*, 123, 2, 2008, pp. 201-228.

MONTERO, Alfred P. y SAMUELS, David J. (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

MORGENSTERN, Cox, "Towards a Model of Latin American Legislatures", en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 446-468.

NEGRETTO, Gabriel L. y AGUILAR-RIVERA, José Antonio, "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)", *Journal of Latin American Studies* 32, 2000, pp. 361-397.

NEGRETTO, Gabriel L., "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, 2003, pp. 41-76.

———, "El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina", *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 7, núm. 2, diciembre, 2013.

———, "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 37, 2004, pp. 531-562.

———, "La reforma electoral en América Latina. Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en FONTAINE, Arturo *et al.* (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile, PNUD, 2009b, pp. 63-103.

———, *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013a.

———, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*, vol. 39, 2009a, pp. 117-139.

———, "Propuesta para una reforma electoral en México", *Política y Gobierno*, XIV(1), 2007, pp. 200-215.

NINO, Carlos Santiago, "Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America", en LIJPHART, Arend (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1992, pp. 128-132.

O'DONNELL, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5, 1, 1994, pp. 55-69.

O'NEILL, Kathleen, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

RÍOS-FIGUEROA, Julio, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002", *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 1, 2007, pp. 31-57.

———, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en HELMKE, Gretchen y RÍOS-FIGUEROA, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 27-54.

SAIEGH, Sebastian, "Executive-Legislative Relations", en GHANDI, Jennifer y RUIZ-RUFINO, Ruben (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*, Nueva York, Routledge, 2015.

SARABIA BETTER, Arturo, *Reformas políticas en Colombia: del plebiscito de 1957 al referendo de 2003*, Bogotá, Norma, 2003.

SERRAFERO, Mario, *Exceptocracia: ¿confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.

SHUGART, Matthew S., "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government", *American Political Science Review* 89(2), 1995, pp. 327-343.

———, "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science* 28(1), 1998, pp. 1-29.

SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M., *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1992.

———, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14(4), 1995, pp. 417-439.

SHUGART, Matthew S. y HAGGARD, Stephen, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en HAGGARD, Stephan y MCCUBBINS, Mathew (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2001, pp. 64-104.

STOKES, William S., "Parliamentary Government in Latin America", *American Political Science Review* 39(3), 1945, pp. 522-536.

UPRIMNY, Rodrigo, "The Constitutional Court and Control of Presidential Extraordinary Powers in Colombia", en GLOPPEN, Siri *et al.* (eds.), *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, Londres, Frank Cass, 2004, pp. 46-69.

WELDON, Jeffrey, "Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 2252-2258.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, UNAM, 2008.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE POLÍTICA EXTERIOR; MITO Y REALIDAD

Olga PELLICER

SUMARIO: I. *La iniciativa de reforma; antecedentes y motivaciones*. II. *De la no intervención en asuntos de jurisdicción interna a una nueva reforma constitucional*. III. *Actores no estatales en la política exterior; un fenómeno del siglo XXI*. IV. *Conclusiones*.

La cercanía del centenario de la Constitución de 1917 ha invitado a diversas reflexiones sobre el alcance y significado de sus disposiciones. En el ámbito de la política exterior, la atención se dirige principalmente a la fracción X del artículo 89 cuyo contenido fue reformado en 1988 para introducir principios normativos de la política exterior.[1]

> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el Titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Algunos de los principios anteriores —en particular la autodeterminación de los pueblos y la no intervención— estaban sólidamente anclados en la tradición de la

[1] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1988. Además de los principios, se introdujeron entonces dos modificaciones al texto vigente de la propia fracción X del artículo 89. La primera de tales modificaciones consistió en un ajuste en la expresión correspondiente a la ratificación de los tratados por "el Congreso Federal" para hacerla congruente con los artículos 76, fracción I y 133 de la propia Constitución, que precisan que tal acto aprobatorio corresponde especialmente al Senado. La segunda modificación fue sustituir el concepto de "negociaciones diplomáticas" por el de "política exterior", que responde más al amplio contenido de la actividad del Presidente de la República en la materia, al dirigir todos los actos de interés de la nación en el exterior, no sólo en negociaciones.

diplomacia mexicana; fueron fundamentales para construir una política exterior de corte jurídico, nacionalista y defensivo que dio el tono a un periodo de las relaciones exteriores de México que cubre, *grosso modo*, de la aprobación de la Constitución en 1917 hasta comienzos de los años setenta.

Un primer punto que llama la atención es el momento en que los principios pasaron a ocupar rango constitucional. Nadie duda del gran valor que tuvo el apego a principios claves del derecho internacional en los años difíciles que siguieron al fin de la etapa armada de la Revolución mexicana. Tampoco hay duda sobre la utilidad de esos principios, en particular, la no intervención, para que México dejase huella en los grandes organismos, universales y regionales, establecidos con posterioridad al fin de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente importantes fueron para hacer predecible la política exterior lo que, aunado a la continuidad del régimen político encabezado por el PRI, permitió una política exterior de reconocido profesionalismo jurídico a partir de la cual México adquirió margen de maniobra en los foros multilaterales durante los difíciles años de la Guerra Fría.[2]

Sin embargo, la presencia de los principios de derecho internacional en la diplomacia mexicana se fue desdibujando desde los años setenta y, al finalizar los años ochenta, las prioridades de la política exterior eran otras. Más tarde, los cambios en el contexto internacional que tuvieron lugar al fin de la Guerra Fría, las nuevas formas de articulación económica de México con el exterior a partir de la firma del TLCAN, el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional y la aparición de nuevas propuestas para elaborar e implementar la normatividad internacional aplicable a problemas globales cambiaron el panorama.

En la actualidad, la reflexión sobre los principios lleva a señalar la necesidad de reinterpretarlos o actualizarlos. Se advierte una brecha entre nuestros principios constitucionales, en los cuales está presente un claro acento presidencialista y la tendencia a enfrentar problemas globales mediante políticas incluyentes que se formulan y ejecutan con la participación de actores muy diversos.

Lo anterior lleva a las preguntas siguientes: ¿cuáles fueron las motivaciones para elevar a rango constitucional principios normativos de política exterior a finales de los años ochenta?, ¿se buscaba fortalecer la posición internacional de México o proporcionar elementos para contrarrestar situaciones de mayor vulnerabilidad?, ¿cómo enfrentó la diplomacia mexicana la reinterpretación del término asuntos de jurisdicción interna en las Naciones Unidas al término de la Guerra Fría?, ¿qué circunstancias colocaron a México en la vanguardia de los derechos humanos en foros multilaterales? Por último, ¿son los principios una guía pertinente para conducir la política exterior de México en la era de la globalización? Responder a esas preguntas ha sido el hilo conductor del presente ensayo.

---

[2] El margen de maniobra adquirido por México tuvo su mejor expresión en el "derecho a disentir" de Estados Unidos dentro de los foros multilaterales interamericanos. El mejor ejemplo fue ser el único país del hemisferio que mantuvo relaciones con Cuba sin entrar en conflicto con Estados Unidos. Una reflexión sobre las circunstancias que explican la situación excepcional de México dentro del conjunto de países latinoamericanos se puede ver en: Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, pp. 112-122.

I. La iniciativa de reforma; antecedentes y motivaciones

Antecedentes. Las ideas sobre la conveniencia de colocar principios normativos de política exterior en la Constitución flotaron en las filas del poder legislativo desde comienzos de los años ochenta. En su calidad de Senador de la República, Alejandro Sobarzo presentó en octubre de 1985 a la Cámara Alta un anteproyecto de reformas en el que proponía la modificación de la fracción X del artículo 89, así como una adición al artículo 39 constitucional.[3]

En la misma época, en la Cámara baja el conocido jurista, Diego Valadés, entonces diputado y director del Instituto de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, solicitó a otro conocido jurista, Ricardo Méndez Silva, la elaboración de un proyecto de reforma constitucional precisamente para incluir en ella principios de política exterior. El trabajo llevado a cabo por Méndez Silva es uno de los documentos más completos elaborados entonces.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, en 1986 el Partido Popular Socialista (PPS) propuso la inclusión de un capítulo especial en la Constitución que contuviera los principios de política exterior. La iniciativa tenía como finalidad que los principios tuvieran sustento jurídico y no quedara sujeto su cumplimiento a los "vaivenes de la política interna". Contenía una bien razonada lista de principios enunciados de manera general, así como precisiones sobre su contenido específico.[4]

Al acercarnos a esas primeras propuestas se advierte que el mayor reto enfrentado por sus autores fue seleccionar los principios que eran más pertinentes para ser incorporados a la Constitución. Dentro de ellos se encontraban algunos que reflejaban bien las prioridades de la política exterior así como valores arraigados en la sociedad mexicana. Por ejemplo, la lucha por el desarme general y completo, objetivo que venía ocupando un lugar sobresaliente en la política exterior de México cuyo principal exponente, don Alfonso García Robles, por su trabajo en ese terreno, se había hecho acreedor del Premio Nobel de la Paz. Otro principio a ser incluido era la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales. Tal principio, contenido en la propuesta de Méndez Silva y el PPS, tenía significado especial por el lugar que ocupaba en el ideario que condujo a la expropiación petrolera en 1938 y el grado en que ésta tenía gran presencia en el imaginario popular. Una tercera propuesta, contenida en el documento de Méndez Silva, fue la defensa y promoción de los derechos humanos, principio que sólo se incorporó a la Constitución en la reforma posterior al artículo 89, fracción X, aprobada en 2004, una vez que se había producido la alternancia del partido en el poder en las elecciones de 2000.También despierta interés la propuesta de colocar como principio constitucional la cooperación estre-

[3] El relato sobre los intentos llevados a cabo en el Congreso está muy bien logrado en: Méndez Silva, Ricardo, "Bases constitucionales de la política exterior", Aida Opera Prima de Derecho Administrativo, *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 16, julio-diciembre, 2014, pp. 253-276.

[4] Citado en *ibidem*, pp. 271-273.

cha con los pueblos de América Latina. Se trata de un anhelo que se expresa hasta la actualidad por las élites políticas del país, a pesar de la distancia que siempre ha existido entre la "hermandad" latinoamericana y los vínculos económicos y políticos reales que existen con esa región.

El segundo gran reto era determinar el lugar que debían ocupar los principios de política exterior en el texto de la Constitución. Mientras Sobarzo y Valadés coincidían en incorporarlos bajo el artículo 89, relativo a las atribuciones del Presidente de la República, Méndez Silva y el PPS se pronunciaban por otra solución. En todas las Constituciones consultadas, los principios de política exterior están contenidos en un capítulo especial, como proponía el PPS, o bien, en el articulado relativo a las características generales del Estado o los valores que, definidos de manera general, sustenta el pueblo. De tal suerte, los principios para conducir las relaciones con el exterior no son responsabilidad exclusiva del presidente en turno, mismo que puede provenir de partidos políticos con idearios distintos, son expresión de los valores fundamentales que sustenta el Estado en su conjunto.[5]

No es posible saber a ciencia cierta si el diálogo que mantuvieron un grupo de juristas, entre los que se encontraban Valadés y Méndez Silva, con el presidente Miguel de la Madrid en 1986 tuvo algún efecto sobre la decisión de presentar al Senado la iniciativa de ley. Se sabe que otros senadores, entre los que se encontraba Silvia Hernández, también habían insistido sobre el particular. El hecho es que la iniciativa de reforma presentada al Senado provino de la Secretaría de Relaciones Exteriores, encabezada por otro distinguido jurista: Bernardo Sepúlveda Amor.

La propuesta de reforma difería en algunos puntos de lo elaborado desde el Congreso; contiene un número más limitado de principios enunciados de manera general, sin desglosar sus elementos constitutivos. Se ubicó, como lo habían propuesto algunos congresistas, en el artículo 89 relativo a las atribuciones del presidente de la república. Es el único caso, dentro de las Constituciones que contienen principios de política exterior.

Una primera apreciación de los principios constitucionales nos remite a la Declaración sobre las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados contenida en la Resolución 2625 XXV, aprobada en 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los principios contenidos en dicha Declaración corresponden, con algunas variaciones, a los siete principios incorporados en la Constitución.[6] Tal Declaración fue resultado de varias sesiones de trabajo llevadas a lo largo de los años sesenta por un Comité creado para ese fin por la Asamblea General bajo la presión de los países socialistas y en desarrollo. La primera sesión del Comité se celebró en México, cuyos representantes desempeñaron un papel sobresaliente, tanto en las

[5] Una buena revisión de las Constituciones que contienen principios de política exterior se encuentra en Gamboa Montenegro, Claudia y Valdés Robledo, Sandra, *Lineamientos constitucionales de la política exterior en México*, México, Senado de la República, Dirección General de Bibliotecas, División de Política Interior, 2005, pp. 29-34.

[6] Un espléndido análisis del contenido de la Declaración, considerada un aporte significativo al desarrollo y codificación del derecho internacional por parte de la ONU, se encuentra en Sepúlveda, César, *El derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, México , Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 132-154.

negociaciones para la creación del mismo como en los trabajos que, finalmente, condujeron a la Declaración aprobada por unanimidad.[7]

La coincidencia entre la Declaración y los principios permite ver en la reforma un espíritu cauteloso. En efecto, los principios constitucionales forman parte indiscutible del derecho internacional, aceptado universalmente. Algo distinto hubiese ocurrido si se hubiese incorporado, por ejemplo, la lucha por el desarme general y completo, ya que es bien sabido que los países poseedores de armas nucleares no tienen una posición unánime al respecto. Otro tanto ocurre con la soberanía sobre los recursos naturales, principio que sigue levantando polémicas sobre cómo debe interpretarse su contenido.

La certidumbre sobre la naturaleza jurídica de los principios constitucionales es una ventaja; al invocarlos no se pone en duda que constituyen elementos claves del derecho internacional contemporáneo. Sin embargo, permite opinar que son repetitivos y hasta redundantes. Así lo consideró en su momento Alonso Gómez Robledo cuando, al preguntarse si había necesidad real de llevar a cabo la reforma constitucional, hizo notar, entre otros puntos, lo siguiente:

> Tanto en la Carta de San Francisco de 1945, como en la Carta de Bogotá de 1948, los principios rectores de nuestra política exterior se encuentran expresamente consagrados en los mismos principios, propósitos y objetivos de ambas convenciones, pero además se encuentran plasmados —en una u otra forma— a todo lo largo de los capítulos referentes a los derechos y obligaciones de los Estados miembros, en una forma clara, precisa y jurídicamente inobjetable.[8]

Son numerosos los estudios desde una perspectiva jurídica sobre la importancia de dar rango constitucional a los principios de política exterior. Hay una buena bibliografía al respecto proveniente, principalmente, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. No ha ocurrido lo mismo con una interpretación política. Con la excepción de un largo ensayo de Ana Covarrubias, publicado en 2006,[9] hay pocos estudios sobre la influencia de los principios sobre acciones específicas de la política exterior desde finales de los años ochenta, o sobre su significado para la vida política nacional. Poco se ha escrito para contestar a la pregunta: ¿cuáles fueron las motivaciones de índole política que llevaron a la reforma constitucional?

Motivaciones de orden externo e interno. La respuesta a la pregunta del párrafo anterior ha tenido diversas versiones en debates y seminarios. Para algunos, fueron la

---

[7] El activismo de la delegación mexicana en este Comité no sólo se advierte por haberse celebrado en nuestro país la primera reunión sino por el hecho que un diplomático mexicano, Alfonso García Robles, presidió la primera reunión y la última, celebrada en Ginebra, la presidió otro mexicano, Sergio González Gálvez.

[8] Gómez Robledo, Alonso, "Elevación a rango constitucional de los principios rectores de la política exterior mexicana", *Ochenta años de la vida constitucional en México*, México, Comité de Bibliotecas e Información de la Cámara de Diputados, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 537-554.

[9] Covarrubias, Ana, "Los principios y la política exterior de México", en Schiavon, Jorge *et al.*, *En busca de una nación soberana*, México, CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 387-423.

forma de equilibrar el giro de 180º que se estaba dando en materia de política económica, al cual nos referiremos más adelante. Para otros, era la manera de acotar el poder presidencial en materia de política exterior cuando nuevos vientos permitían temer que llegara a la presidencia de la república una personalidad ajena a las tradiciones del PRI. Finalmente, y en parte relacionado con lo anterior, se consideraba necesario fortalecer tradiciones jurídicas y nacionalistas de la política exterior por dos motivos: la necesidad de hacer frente a presiones provenientes del gobierno estadounidense y responder a las inquietudes que recorrían las filas de diversos sectores afiliados o cercanos al partido en el poder.

Estos dos últimos puntos son sin duda los más significativos. Por lo que toca a las presiones externas, se atravesaba entonces una etapa de relaciones muy complejas con Estados Unidos. De una parte, la situación económica del país exigía el entendimiento con ellos para encontrar solución al difícil tema del pago de la deuda, los acuerdos en materia de hidrocarburos y su colaboración para algo tan fundamental como fue el cambio del modelo de desarrollo económico del país. Pasar de una economía cerrada, interesada en la sustitución de importaciones, a otra de libre comercio y exportación de manufacturas requería fuerte apoyo de empresarios, financieros y diversos sectores del gobierno estadunidense. No sólo para que llegasen las inversiones que harían posible el nuevo motor de crecimiento mexicano, sino para contribuir a recuperar la confianza en un país que se encontraba con una deuda externa muy alta, fuga de capitales, bajo crecimiento económico e inflación incontenible.[10]

Hay diversos estudios sobre el avance hacia la nueva etapa de política económica que comenzó abiertamente con el ingreso de México al Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT) así como con los diálogos con empresarios, financieros y gobierno de Estados Unidos para cooperar en el lanzamiento de esta nueva etapa. Está más allá de los fines de este ensayo profundizar en ese problema. El punto a resaltar es la distancia que había entre los objetivos económicos y las difíciles relaciones diplomáticas y políticas México-Estados Unidos que en aquellos años se encontraban bajo fuertes tensiones. Un motivo para ello fue el asesinato y tortura de un agente de la DEA, con el conocimiento y quizá complicidad de autoridades mexicanas. Esto levantó indignación en el gobierno estadunidense; la desconfianza en la honestidad de los dirigentes mexicanos encargados de combatir el narcotráfico se acentuó y se creó un ambiente de malestar en las relaciones gubernamentales entre los dos países.[11]

El segundo gran tema que ponía bajo tensión las relaciones políticas era la actividad de la cancillería mexicana en Centroamérica. Uno de los factores más no-

[10] Carlos Rico narra muy acertadamente la naturaleza y dimensión de los problemas que atravesaron las relaciones México-Estados Unidos en aquellos años en el muy imaginativo ensayo: "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", cuya tesis central era que en los difíciles momentos que atravesaban las relaciones México-Estados Unidos las situaciones de interdependencia garantizaban que el gobierno estadounidense no daría el empujón para lanzarnos al precipicio. De hecho, las negociaciones económicas avanzaron por buen camino. *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-73.

[11] Se trató del famoso caso del agente de la DEA, Camarena, que ensombreció durante muchos años las relaciones México-Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas.

vedosos de las grandes luchas sociales que sacudían entonces al Istmo centroamericano fue el papel desempeñado por algunos países latinoamericanos. Entre ellos el más profundamente comprometido fue México. Desde 1979, al romper relaciones con el gobierno de Somoza en Nicaragua, México surgió como el actor más reconocido a favor de la revolución sandinista, la solución negociada a la guerra civil en El Salvador y la búsqueda de planes de largo plazo que propiciaran el cambio social y la solución pacífica a las diferencias violentas que acompañaban las luchas para derrocar viejos regímenes oligárquicos y represivos. Tal política, iniciada bajo el gobierno de López Portillo, continuó, bajo nuevas modalidades, con el gobierno de De la Madrid. La cancillería mexicana fue el actor central del Grupo Contadora integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela para la búsqueda de la paz en Centroamérica. El activismo en esa región fue el tema sobresaliente de la política exterior mexicana en el periodo 1982-1988.

La política mexicana, acompañada por primera vez durante el periodo de la Guerra Fría por varios países latinoamericanos, encontró grandes resistencias en la administración Reagan. Era comprensible que no se deseara compartir influencia en una región que, durante décadas, se había considerado reserva privada para los intereses norteamericanos. Ahora bien, lo específico de la administración Reagan, plenamente adoptado por el Departamento de Estado, fue afirmar que los dirigentes mexicanos no comprendían adecuadamente lo que ocurría en Centroamérica. Empeñados en defender a quienes prometían un cambio social no advertían, según el gobierno de Reagan, el peligro de la subversión comunista que desde Centroamérica amenazaba el corazón mismo de las zonas petroleras de México.[12]

Percepciones tan distintas sobre lo que estaba ocurriendo en el Istmo hacían imposible que México fuese intermediario entre las fuerzas de cambio en Centroamérica y Estados Unidos, un papel que era recomendado con entusiasmo por numerosos medios de comunicación escrita al interior de Estados Unidos.[13] Por el contrario, el presidente Reagan hacía llegar al presidente De la Madrid su desencanto y preocupación por la política mexicana en Centroamérica. Tal fue el contexto en que consideró pertinente elevar a rango constitucional los principios rectores de la política exterior mexicana. Esa decisión no sólo respondía al objetivo de hacer sentir al gobierno del presidente Reagan la profundidad de los valores que inspiraban la diplomacia mexicana en Centroamérica, también tomaba en cuenta el sentir de sectores políticos internos.

La exposición de motivos para la reforma constitucional es una larga argumentación para sostener que los principios de autodeterminación de los pueblos y solución pacífica de controversias tienen su base en la experiencia histórica de México; son la expresión de las luchas que se llevaron a cabo a lo largo de su vida indepen-

[12] Pellicer, Olga, "El difícil ejercicio del poder regional", en Fajen, Richard y Pellicer, Olga (eds.), *Centroamérica, futuro y opciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 97-113.

[13] Al interior de Estados Unidos, la posición de la política de Reagan hacia Centroamérica produjo reacciones muy variadas. Los medios de comunicación más prestigiados se pronunciaban mayoritariamente por la incorporación de los puntos de vista de países como México en la política del Departamento de Estado. Para tener una idea del alto número de editoriales y artículos firmados apoyando la visión mexicana que se publicaron entonces, véase Pellicer, Olga, *ibidem*, p. 103.

diente para sobrevivir como nación, resistir las intervenciones extranjeras y llevar adelante los ideales del movimiento revolucionario iniciado en 1910. Todo ello daba las bases para las líneas de política exterior que se seguían en aquel momento en Centroamérica.[14]

No era sólo un mensaje dirigido al presidente estadounidense; era un mensaje para los sectores del gobierno y militantes del PRI que veían con inquietud el rumbo que tomaba la política económica. Había motivos para conciliar con tales sectores. La escisión del PRI en 1987 mediante la creación de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, que después se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue la primera señal de una nueva etapa en la historia política de México. Para ilustrar las dimensiones del problema, basta señalar que aún están presentes las dudas sobre si fue Cuauhtémoc Cárdenas quien ganó realmente la presidencia de México en 1988.

Estaría fuera de proporción considerar que la reforma constitucional para incorporar principios que evocaban la época de oro de la diplomacia mexicana inclinó la balanza de la lucha política interna. No fue así. De hecho, la resonancia de la mencionada reforma en la opinión pública nacional fue y sigue siendo muy limitada.[15] Evocar el contexto político de 1988, cuando tuvo lugar la reforma constitucional, interesa por otras razones: es un momento de transición en que el manejo de las relaciones exteriores del país se orienta por dos líneas divergentes encabezadas por personalidades distintas que forman parte de un mismo gobierno pero tienen tareas opuestas.

El paso decidido hacia la apertura de la economía mexicana, sellado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, estuvo encabezado por economistas. Grandes conocedores de lo que ocurría en la economía internacional, pero poco interesados en la no intervención o la autodeterminación de los pueblos. Tampoco les preocupaba a estos grupos el sentir de los países latinoamericanos o el impacto que tendría para las relaciones con los países del sur la salida de México del Grupo de los 77, como condición para ingresar a la OCDE.[16] El posicionamiento de México en la reconfiguración del orden político internacional que surgió después de la Guerra Fría no fue una consideración importante en las decisiones que se tomaron en aquellos años. Lo cierto es que la élite política mexicana no ha tenido la costumbre

[14] *Diario Oficial de la Federación*, exposición de motivos, *op. cit.*

[15] En el mundo académico los principios llamaron la atención de juristas pertenecientes al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En el ámbito de los centros de relaciones internacionales más conocidos, las preocupaciones en aquellos años giraron en torno a otros aspectos de la política exterior. Desde el punto de vista de la teoría tomó fuerza el tema de la interdependencia, como concepto clave para explicar la nueva etapa de relaciones México-Estados Unidos. Desde el punto de vista temático, migración, drogas, comercio y energía adquirieron prioridad. Lo anterior no significa que los principios no estuvieran muy presentes en los discursos oficiales. Por lo que toca al ciudadano de a pie, el distanciamiento con los contenidos de la Constitución es la norma.

[16] El Grupo de los 77 surgió en 1964 como un foro de concertación y fortalecimiento de posiciones de los países en desarrollo en el seno de las Naciones Unidas. México lo presidió en dos ocasiones. El grupo, hoy formado por 134 Estados, ha sobrevivido a los cambios en las relaciones de poder internacional, aunque sin alcanzar el peso que tuvo en los años setenta y ochenta. China participa como observador.

de pensar en términos geopolíticos ni de asumir las consecuencias del estrechamiento de lazos económicos hacia el país del norte. Poca trascendencia tenía para ellos el distanciamiento que se daría con los países de Sudamérica que, a partir del TLCAN comenzaron a ubicar claramente a México como "país del norte".

Se acentuó así, a finales de los años ochenta, la doble vía seguida por las relaciones exteriores del país, lo cual fue particularmente notorio en el decenio de los noventa. Las actitudes nacionalistas y defensivas siguieron presentes en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero los encargados de políticas económicas eran ajenos a tales sentimientos. El camino hacia la mayor integración económica con Estados Unidos no dio lugar a una narrativa nueva de política exterior en la que se asumiera el posicionamiento internacional de México dentro de nuevas coordenadas. Se mantuvieron dos discursos, uno que celebraba el libre comercio, las fuerzas del mercado y el llamado a la inversión extranjera, y otro que buscaba posiciones diferenciadas de la gran potencia. Refiriéndose a esa situación, que ha perdurado hasta la actualidad, en una obra publicada en 2006 se comenta:

> …la mirada de México sobre el exterior sigue estando condicionada, de una parte por la persistencia de posiciones defensivas heredadas del siglo XIX y las experiencias que tuvieron lugar durante los primeros años de la Revolución mexicana. De otra parte, por inercias que impiden llevar a cabo las transformaciones internas necesarias para responder a las nuevas formas de vinculación con el exterior… Un obstáculo para la formulación de estrategias de política exterior es la resistencia de las élites políticas a aceptar y convivir con el hecho de que Estados Unidos ejerce una influencia colosal sobre las relaciones exteriores del país.[17]

El rápido recorrido sobre las condiciones políticas que enmarcaron la reforma para elevar a rango constitucional principios normativos de política exterior permite destacar varios puntos. El interés que por diversos motivos existía en las filas del Congreso para llevar a cabo tal reforma; las características específicas de la reforma desde el punto de vista de los principios elegidos y la ubicación que ocupan en el texto constitucional; las razones de orden político que desencadenaron la acción del ejecutivo y las consecuencias de lo que ocurrió entonces para una política exterior de objetivos duales.

Las líneas que siguen se detienen en un momento particular situado en los años noventa, el último decenio del siglo XX y el primero de la época posterior al fin de la Guerra Fría. Cambiaron entonces muchas nociones que guiaban el orden internacional. Entre ellas la no intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados. Para los diplomáticos mexicanos, defensores de una interpretación estricta de la soberanía interna, esos cambios fueron difíciles. Su apego a las interpretaciones tradicionales era conocido. México había auspiciado durante la creación de la ONU la incorporación en su articulado del principio de no intervención. El resultado no

[17] Pellicer, Olga, "Introducción", en Herrera-Lasso, Luis (coord.), *México ante el mundo, tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 17-19.

fue óptimo al no hacerse alusión en la Carta a la intervención de un Estado en los asuntos de otro. Sin embargo la idea quedó reflejada en el párrafo 7 del artículo dos que establece: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta".[18]

Referirse a cómo se reinterpretaron esas palabras, cómo ocupó un sitio distinto en la agenda internacional el tema de los regímenes políticos internos y cómo se adecuó México a las nuevas circunstancias es el objetivo de los siguientes párrafos.

II. De la no intervención en asuntos de jurisdicción interna a una nueva reforma constitucional

El periodo de 1989-1990 fue un momento crítico para la interpretación que se daría a la no intervención en el campo de los derechos humanos. Se fue difuminando la línea que separa la acción internacional para la promoción y defensa de los mismos y el derecho de cada Estado a decidir sobre las características y formas de operación de su sistema político. La tendencia se inclinó hacia el punto de vista de los países industrializados de occidente, apoyados ya para entonces por los países ex socialistas de Europa oriental. En el ámbito de las Naciones Unidas comenzaron a tener prioridad los derechos políticos en detrimento de otros, como el derecho al desarrollo, al que habían dedicado mucha atención los países del Grupo de los 77. Dentro de las nuevas tendencias, uno de los aspectos al que se puso gran atención fue la celebración de elecciones genuinas y periódicas, consideradas eje central para el ejercicio efectivo de la democracia. El tema de la democracia, un término que se había evadido dentro de la Carta constitutiva de la ONU, se situó al centro de su agenda.[19]

El envío de una misión de observadores a Nicaragua para la verificación de las elecciones de 1990 (ONUVEN) fue el primer paso hacia el involucramiento de la organización en problemas electorales que no estaban asociados a procesos de descolonización. El entusiasmo producido por esa experiencia alentó a los países occidentales del norte a preparar el ambiente para la otra gran aventura de ONU en cuestiones electorales: el envío de una misión para la organización y celebración de elecciones en Haití, en 1991. Paralelamente a esas acciones, Estados Unidos presentó a la Asamblea General un proyecto de resolución para la creación de un coordinador especial para asuntos electorales en el Secretariado de Naciones

[18] Servicio de Información de la ONU, *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*.

[19] Una visión de las circunstancias que llevaron la democracia al centro de atención de Naciones Unidas la da Boutros Boutros Ghali, "Democracy: A Newly Recognized Imperative", *Global Governance*, vol. I, núm. 1, Winter, 1995.

Unidas. Aunque inicialmente el proyecto parecía muy cauteloso y sólo solicitaba al Secretario General un estudio sobre la conveniencia de crear esa coordinación, poco tiempo después, con la abstención de México, se aprobó en la Asamblea General la creación de una Oficina para Asistencia Electoral de Naciones Unidas.

La posición de los delegados mexicanos ante ese vuelco hacia los derechos políticos fue de extrema reserva. El malestar ante lo que ocurría se acentuaba a medida que, al interior del Consejo de Seguridad, se modificaba el concepto de seguridad colectiva internacional. En efecto, de acuerdo con nuevas interpretaciones, la desaparición del conflicto Este-Oeste y con ello las preocupaciones en torno a la posibilidad de una conflagración entre los dos grandes bloques, tenía como resultado que los problemas que merecían la atención del Consejo de Seguridad ya no correspondían sólo a conflictos interestatales sino también a los focos de inestabilidad interna; dentro de estos últimos se encontraba la debilidad de los sistemas democráticos.[20]

El grado en que el Consejo de Seguridad comenzó a tomar decisiones que involucraban claramente cuestiones internas fue evidente en los mandatos otorgados a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz creadas entonces. La más emblemática fue el ONUVAL, la operación para la paz en El Salvador cuyo mandato estaba relacionado con la elaboración de una nueva Constitución, la creación de nuevas fuerzas de policía, la distribución de tierras, la reintegración de antiguos combatientes a actividades productivas y muchas otras.

Para los diplomáticos mexicanos, la aceptación de las nuevas tendencias presentaba problemas. En parte por cuestiones de congruencia con posiciones que se habían defendido en el pasado; en parte por las realidades de la política interna que no permitían ser entusiastas frente al llamado a la celebración de elecciones genuinas y periódicas. El recuerdo de los problemas durante la elección presidencial de 1988 estaba presente. Pocas veces fue tan clara la dicotomía entre un sistema político que seguía siendo cerrado y una política económica que se embarcaba de manera tan decidida hacia las políticas neoliberales.

De manera paradójica fueron las circunstancias de orden interno las que llevaron a modificar la cautela y el rechazo a la participación de la organización internacional en cuestiones de orden interno. Las elecciones presidenciales de 1994 en México, después de una fase muy difícil de insurrección de un grupo armado (el ejército zapatista) y el asesinato de un candidato presidencial, enfrentaban un serio problema de credibilidad. En realidad, la ventaja del candidato del PRI, Ernesto Zedillo, era firme y, a diferencia de lo ocurrido seis años antes, no había motivos de temer resultados fraudulentos. Sin embargo, el avance de los partidos de oposición así como de organizaciones de la sociedad civil exigía condiciones que dieran confianza y credibilidad a los resultados electorales. Fue así como México, mediante

[20] Según el Secretario General, en aquellos momentos, "los pueblos alrededor del mundo se han vuelto más insistentes en su reclamo por la democracia. Aunque los países en desarrollo son quienes lo han sentido de manera más intensa, ningún país ha dejado de estar afectado por esas presiones. Hoy en día, hay evidencia de un movimiento mundial hacia la democracia", *ibidem*, p. 5.

una decisión que sorprendió a muchos, decidió recurrir a la oficina de asistencia electoral de la ONU, a la que mucho se había resistido, para solicitar capacitación de observadores electorales internos, así como la elaboración de un informe independiente sobre el resultado de la elección.

Poco después, ya bajo el gobierno de Ernesto Zedillo y con Rosario Green a la cabeza de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México aceptó la cláusula democrática del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En otro orden de cosas, con la presencia de personalidades que encabezaron la escisión del PRI, partidos de oposición, intelectuales que habían batallado por la democracia desde las filas universitarias y bajo la conducción del secretario de Gobernación se negoció la ciudadanización de los órganos electorales mediante la creación de un órgano independiente: el Instituto Federal Electoral (IFE).

En un ambiente de pluralismo político interno, confianza en las instituciones electorales, así como con la presencia de numerosos observadores electorales provenientes de diversas partes del mundo, se celebraron las elecciones de 2000, que llevaron a la presidencia, por primera vez en 70 años, a otro partido político: el Partido Acción Nacional (PAN). La imagen internacional de México como país democrático quedó entonces asegurada y con ello nuevos márgenes de maniobra interna y externa para actuar en el ámbito de los derechos humanos. Basta recordar las múltiples invitaciones que recibieron funcionarios del IFE para asesorar internacionalmente sobre cuestiones electorales.

Bajo los gobiernos del PAN, México dejó de lado el recelo respecto a la limitación de su soberanía si estaban de por medio asuntos de derechos humanos. Se suscribieron entonces convenciones y protocolos que habían quedado pendientes, se invitó a la instalación en México de una oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, se invitó a visitar el país a numerosos relatores y observadores. En ese contexto, tuvo lugar la segunda reforma de la fracción X del artículo 89 adoptada en 2004, la cual añadió un nuevo principio normativo de política exterior en la Constitución: "El respeto, promoción y protección de los derechos humanos".[21]

México se convirtió así, en palabras de Natalia Saltalamacchia, en "un país que se siente cómodo operando dentro de los márgenes del orden internacional liberal encabezado por el norte de occidente". Es decir, un país que en materia de derechos humanos acepta que instancias intergubernamentales convivan con entidades internacionales autónomas y tribunales supranacionales; acepta mecanismos de implementación internacionales concebidos como coadyuvantes de los mecanismos na-

[21] El primer intento para incluir en los principios la defensa de los derechos humanos se expresó en la Cámara de Diputados en 2002. Provino del grupo parlamentario del PAN que, en una larga exposición de motivos destacando los cambios en el concepto de soberanía que habían tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría y la manera como se habían recogido en otras Constituciones latinoamericanas, proponía introducir a los principios rectores *la promoción y protección de los derechos humanos y de los valores democráticos*. Un año después, cuando se presentó la iniciativa en la Cámara de Senadores que fue aprobada, la redacción fue distinta. Sólo se refiere *al respeto, la promoción y protección de los derechos humanos*, queda para otra investigación averiguar a qué se debió el cambio.

cionales; considera como actores legítimos a los Estados, las ONG's, los *ombudsman*, fundaciones y especialistas individuales.[22]

La distancia entre la aceptación formal de esos compromisos y los hechos ha sido grande. A pesar del entusiasmo con que México ha suscrito convenciones y protocolos adicionales que amplían notablemente su compromiso con la normatividad internacional en materia de derechos humanos, hay una brecha entre tales compromisos y la eficiencia de las instituciones internas cuyo buen funcionamiento es indispensable para respetar los derechos humanos. Para acercar la normatividad internacional a las situaciones prevalecientes en México se requeriría de instituciones de impartición de justicia y combate a la violencia del crimen organizado mucho más sólidas que las existentes ahora.

En resumen, el paso de la adhesión estricta a la jurisdicción interna de los Estados en cuestiones de derechos humanos, en particular el aspecto de los derechos políticos, a la aceptación de factores externos que participan en la defensa y protección de los mismos ha sido una nota sobresaliente de la política exterior de México en las últimas décadas. Adquirió rango constitucional al incorporarse el respeto a los derechos humanos en los principios normativos de política exterior que deben ser observados por el jefe del ejecutivo. Esto y muchos otros cambios ocurridos desde finales del siglo pasado ubican a México en la categoría de países democráticos, formalmente distinto al país de partido hegemónico resistente a la participación de la ONU en cuestiones electorales a comienzos del decenio de los noventa.

Persiste, sin embargo, una distancia entre la aceptación formal de normas internacionales y el grado en que éstas pueden interiorizarse en la realidad que vive el país. Hay muchos puentes que cruzar antes que, entre otros puntos, las agencias gubernamentales acepten efectivamente el involucramiento de la sociedad civil organizada o de agencias internacionales para enfrentar problemas de derechos humanos. Esa dificultad va a presentarse con mayor frecuencia a medida que avanza el siglo XXI cuando se acentúan las tendencias a relativizar la soberanía e incorporar voces no estatales en la conducción de la política exterior. Reflexionar sobre esas tendencias y su impacto en el futuro de los principios normativos de política exterior es el objetivo de las siguientes líneas.

III. Actores no estatales en la política exterior; un fenómeno del siglo XXI

El siglo XXI se distingue por la centralidad que adquieren en el ámbito internacional problemas cuyo manejo y solución no puede darse sin la estrecha cooperación entre los representantes de fuerzas sociales, políticas y económicas muy diversas. Medio ambiente, calentamiento global, derechos humanos, desarrollo sustentable,

[22] Saltalamacchia, Natalia, "Entre liberales y estatistas, México en la gobernanza global de los derechos humanos", en González G., Guadalupe *et al.*, *México y el multilateralismo del siglo XXI*, México, Siglo XXI, ITAM, Senado de la República, 2015, p. 233.

comercio e integración productiva regional y global son algunos de los temas que se encuentran al centro de la agenda.

Los mecanismos para la participación de diversos sectores en el tratamiento de los temas citados son muy variados y presentan diversos niveles de institucionalización. Participan, entre otros, gobiernos federales y locales, legisladores, sociedad civil organizada, empresarios, opinión pública, medios de comunicación. Así, nos encontramos en una etapa donde se advierte la presencia, cada vez más activa, de actores diversos en la conducción de las relaciones internacionales. De allí el llamado a la gobernanza global, un proceso en que los gobiernos no son el único jugador en el gran ajedrez de la política internacional.[23]

Durante muchos años las relaciones internacionales se conducían por los representantes de los gobiernos hablando a nombre del Estado; eran las normas del famoso orden internacional establecido con la paz de Westphalia en 1664. Sin embargo, desde finales de los años veinte, las cosas comenzaron a cambiar. Una de sus manifestaciones más explícitas tuvo lugar en el seno de las Naciones Unidas donde las organizaciones no gubernamentales (ONG's) empezaron a ocupar un sitio cada vez más prominente. En años anteriores, su participación estaba regulada por un estatus consultivo aplicado de manera bastante rigurosa por el Consejo Económico y Social (Ecosoc). La necesidad de ese reconocimiento formal fue perdiendo importancia, para dar lugar a una participación más libre y numerosa de tales organizaciones. Su presencia comenzó a ser notable en las actividades relacionadas con el medio ambiente y los derechos humanos. Portadoras de una nueva interpretación de la conducción de las relaciones internacionales las ONG's cuestionaron la idea misma de la ONU como organización integrada por representantes de gobiernos. No se podía olvidar, señalaron, que la Carta de esa organización se inicia con la frase: "Nosotros los pueblos".

El fortalecimiento de las ONG's ocurrió paralelamente al cambio tecnológico que modificó profundamente las comunicaciones entre los pueblos. Asimismo con la globalización económica, que abrió la puerta a pactos regionales de integración económica de alcances variados. Desde la Comunidad Económica Europea, que se transformaría en la muy amplia y completa Unión Europea de nuestros días, hasta los acuerdos de liberalización comercial como el TLCAN.

---

[23] El concepto de gobernanza global comienza a tener una gran presencia en el estudio de las relaciones internacionales desde 1995. La aparición ese año de la revista *Global Governance* señalaba ya el interés del mundo académico por encontrar un camino nuevo para interpretar la multiplicidad de actores que, más allá de los gobiernos, estaban decidiendo el rumbo de la economía y la política internacional. Pocos años después, el lugar que ocupan en la agenda internacional los nuevos temas globales, entre los que sobresalen el medio ambiente, el cambio climático, el desarrollo sustentable y los derechos humanos contribuye a la urgencia de tener nuevos instrumentos analíticos. Hoy existe la convicción generalizada de que el mundo del siglo XXI no se explica sólo a través de acciones gubernamentales. Sin embargo, estamos lejos de una visión homogénea sobre cómo se interpreta la gobernanza global. En ese contexto, resulta estimulante la nueva publicación: *Gobernanza global y cambios estructurales en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

El efecto de esos acuerdos sobre las nociones tradicionales de soberanía ha sido inmenso.[24] Los estudiosos del derecho internacional nos han hecho notar el grado en que han modificado el orden jurídico interno de los Estados miembros. Entre otros, uno de los resultados del TLCAN es la aparición de mecanismos e instituciones que tienen por objeto sustituir a los tribunales nacionales dejándolos al margen de la resolución de asuntos importantes. Por ejemplo, el capítulo XI del TLCAN regula el trato que debe darse al capital foráneo y el recurso al arbitraje internacional, sin agotar los recursos locales, en caso en que un Estado parte viole esa obligación. Los privilegios acordados a los inversionistas extranjeros se aplican por igual a los tres países miembros del Acuerdo. En realidad, las consecuencias son distintas para el país más necesitado y receptor de la inversión extranjera que es México. En el mundo del libre comercio, las fuerzas del mercado y la búsqueda de mayores niveles de intercambio, poco permanece del espíritu nacionalista que inspiró los principios normativos de la política exterior mexicana como la igualdad jurídica de los Estados.

Una tercera circunstancia que ha precipitado la fuerza de los llamados actores no estatales es la prioridad que han adquirido en la agenda internacional contemporánea problemas globales cuyo ejemplo más emblemático son el medio ambiente, el cambio climático, los derechos humanos y el desarrollo sustentable. Existen numerosos motivos por los cuales tales problemas no pueden ser reglamentados, protegidos o supervisados solamente por los gobiernos. En el caso de los derechos humanos, el más obvio, porque la violación de tales derechos proviene, justamente, de los gobiernos. Por lo tanto, la efectiva observancia de los derechos humanos depende del grado en que la defensa y promoción de los mismos se encuentra vinculada a organizaciones ciudadanas.

En el caso del medio ambiente o del cambio climático nos encontramos frente a problemas muy complejos que requieren, por una parte, la acción conjunta de varios gobiernos y, por la otra, la plena participación de las sociedades. Poco se lograría si éstas no son quienes se involucran en la aplicación de las normas internacionales que se acuerden, sea la defensa de los bosques o la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero.[25]

Lo anterior no significa que los gobiernos hayan dejado de ser actores centrales de la política internacional, en particular, cuando se abordan asuntos de defensa y seguridad internacional. Es la diplomacia tradicional la que hizo y hará posible las negociaciones de gran calado, como las que condujeron al Acuerdo sobre el Programa Nuclear de Irán o las que se persiguen, con éxito muy elusivo, en el caso de

---

[24] Véase el trabajo pionero: *El papel del derecho internacional en América; la soberanía nacional en la era de la integración regional*, México, UNAM, The American Society of International Law, 1997. En particular, para el tema sobre el cual reflexionamos aquí: Sepúlveda Amor, Bernardo, "Derecho internacional y soberanía nacional: el TLC y las reivindicaciones de la jurisdicción mexicana", pp. 31-52 y Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, "El impacto de la globalización en la reforma del Estado y el derecho en América Latina", pp. 315-331.

[25] Para familiarizarse con el trabajo de las ONG's en cuestiones de medio ambiente véase Torres, Blanca, "Las organizaciones no-gubernamentales en acción, el caso del ambientalismo", *México y el multilateralismo*, *op. cit.*, pp. 459-493.

Siria. Sin embargo, aun en el caso de puntos sensibles de la seguridad internacional se advierte en algunos países, por ejemplo, en Estados Unidos, la participación de grupos privados que se ocupan de cuestiones de inteligencia y manejo de armamento moderno, como los aviones no tripulados (drones). Tales empresas participan al lado de los gobiernos en decisiones sobre acción en el terreno, lo cual hubiese sido impensable hace algunos años.

Se han abierto muchas discusiones sobre si es positivo compartir facultades de los gobiernos con sectores cuya representatividad, formas internas de organización y eficiencia no siempre está confirmada. La apertura hacia los actores no estatales que hoy toma fuerza en la literatura académica, no se traduce, en la realidad, en la posición decidida de los gobiernos hacia políticas exteriores incluyentes que compartan la toma de decisiones con grupos organizados de la sociedad civil. Esto varía mucho de país a país y de problemas a problemas. Se da con más frecuencia en sistemas democráticos avanzados mientras, en contrapartida, retrocede en el caso de regímenes autoritarios con sistemas democráticos incipientes y fallas frecuentes en la normalidad democrática. Asimismo, se ha generalizado más cuando se trata de temas económicos y encuentra más obstáculos cuando se llega a ámbitos que tocan directamente luchas políticas internas.

En el caso de México, con un sistema democrático incipiente, la situación es muy variable. Sin duda se ha dado un diálogo con el mundo empresarial para asuntos de carácter económico, como las negociaciones sobre el TLCAN o el TPP (Tratado de Asociación Transpacífica). No obstante, son diálogos carentes de protocolos o de tiempos y liderazgos institucionalizados. Por lo tanto, es difícil saber si incorporan a grandes, medianos y pequeños empresarios, o si se dan con un grupo preestablecido, con experiencia en negociaciones internacionales, pero indiferente a los intereses de grupos menos poderosos económicamente. En otras palabras queda dentro de una gran discrecionalidad con quiénes y para qué se establece el diálogo.

En otros ámbitos, las relaciones son poco cordiales o abiertamente conflictivas. En materia de derechos humanos hay grandes divergencias entre gobierno y sociedad civil sobre cómo dar seguimiento a compromisos internacionales que ya han sido aceptados. A pesar de posiciones muy liberales y de avanzada en los foros multilaterales, a las que nos hemos referido en páginas anteriores, ha sido muy difícil superar la enorme desconfianza que existe en las filas gubernamentales respecto a los expertos independientes que ponen en duda las versiones oficiales relativas a problemas internos muy sensibles como tortura, desapariciones forzadas, desplazamiento por violencia y otros. El rechazo a la mirada externa varía, a su vez, al interior de las diversas agencias del gobierno. La mayor reluctancia a aceptarla proviene de la Secretaría de Defensa o, en ocasiones, directamente de la Presidencia de la República.[26]

[26] En los últimos dos años, los casos más emblemáticos de ese rechazo a las opiniones externas en cuestiones de derechos humanos en México ha sido el enfrentamiento con el relator sobre la tortura, Juan Méndez, cuyo trabajo fue descalificado por las voces oficiales y las profundas diferencias con el Grupo Interamericano de Expertos Independientes que, a petición del gobierno mexicano, participó para encontrar una información fidedigna sobre la desaparición de los 43 estudiantes de la escuela

En contraste con la situación anterior, en fechas recientes se ha abierto un espacio de colaboración con la sociedad civil con motivo de las negociaciones y puesta en marcha de la Agenda para el Desarrollo Sustentable 20-30. La insistencia en la participación de gobierno, sociedad civil, empresarios y académicos estuvo presente desde que comenzaron los llamados para elaborar la Agenda. Fue significativo que algunas de las reuniones regionales preparatorias, dos de las cuales para América Latina se celebraron en México, estuvieran integradas por representantes de la sociedad civil, no de los gobiernos.[27]

Los trabajos para la implementación de los 17 objetivos y 169 metas que se establecieron en dicha Agenda dan atención especial a que el núcleo central de dichos trabajos esté integrado por ONG's y empresarios. El diálogo ha prosperado con mayor fluidez que en otros casos. Existen, sin embargo, dudas y hay confusiones respecto a los límites de la participación. ¿Se trata de acompañar a los gobiernos o de sustituirlos? Para muchos, no es ni lo uno ni lo otro. Se trata del reconocimiento de una nueva realidad en la que la dinámica para construir y ejecutar la normatividad internacional para temas globales no es, ni puede ser, exclusivamente la que proviene de los gobiernos. El grado en que esa convicción se impone depende de múltiples circunstancias.

En palabras de un gran conocedor del tema en México, Miguel Díaz Reynoso:[28] "Los retos frente a la participación de la sociedad civil se presentan en dos vertientes: la de su capacidad de aportación técnica y la de la construcción de la cultura de la participación al interior de las estructuras gubernamentales". Por lo que toca al primer punto, se han identificado ya tareas para la implementación de acuerdos internacionales en que la capacidad de las ONG's es insustituible. En esos casos puede asegurarse que su influencia en las decisiones que se adopten será visible. Con respecto a la cultura de la participación por parte de las estructuras gubernamentales la tarea es más complicada. Ha llevado varios años, no siempre con éxito, buscar ámbitos favorables para el diálogo y el entendimiento con las ONG's. Aun en el caso del desarrollo sustentable al que nos referíamos, la posición en las filas gubernamentales sigue siendo recelosa. Están dispuestos a aceptar sus opiniones pero de forma acotada, limitada a márgenes previsibles.

En resumen, en el ámbito de las relaciones entre gobiernos y actores no estatales hay una distancia por una parte, entre los estudios teóricos que ven en la realidad contemporánea un amplio campo de acción paralela de gobiernos y múltiples actores interesados apuntando hacia un sistema internacional multifacético en el que muchas fuerzas, todos ellas, con mayor o menor grado de legitimidad, conducen las relaciones internacionales. Por la otra, una resistencia gubernamen-

normal de Ayotzinapa. Después de varios meses de trabajo, su salida, decidida por las autoridades mexicanas, tuvo lugar en medio de enormes controversias.

[27] El número 103 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, enero-abril de 2015, está dedicado íntegramente a un análisis de las negociaciones para la Agenda de Desarrollo Sustentable. La *Revista* es un órgano de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

[28] Díaz Reynoso, Miguel y Diez de Sollano, Clara, "El diálogo con la sociedad civil; el reto de la articulación", *Revista Mexicana*, *op. cit.*, p. 163.

tal para defender el poder superior de los gobiernos para decidir la normatividad internacional y su implementación con participación, siempre acotada, de los actores no estatales.

Sin embargo, sería un error desconocer que, en épocas recientes, el impacto de fuerzas políticas y económicas sobre la opinión pública, ejercido a través de redes sociales y otros medios de comunicación, hasta hace poco desconocidos, es enorme. Todo gobierno interesado en mantener principios democráticos se ve obligado a tomarlos en cuenta. De otra manera, sus políticas públicas, incluida desde luego la política exterior, pierden legitimidad y, más aún, eficiencia. Conservar una visión puramente jurídica, según la cual sólo pertenece al presidente de la república conducir la política exterior, no coincide con el reclamo de políticas incluyentes, uno de los rasgos más visibles del presente siglo.

IV. Conclusiones

Llegados a este punto podemos arribar a conclusiones que nos remiten a las preguntas formuladas en la introducción. La primera se refiere a los motivos que llevaron a presentar la iniciativa de ley para incorporar principios normativos de política exterior en la Constitución a finales de los años ochenta. La respuesta tiene dos vertientes. De una parte, se deseaba hacer frente a circunstancias de orden externo e interno que llamaban a poner el acento sobre valores nacionalistas surgidos de las experiencias históricas de México. Al subrayar dichos valores se intentaba responder a los reclamos del gobierno de Reagan por la política de México en Centroamérica y tranquilizar los ánimos de quienes, desde las filas del gobierno o del PRI, veían con ansiedad el rumbo que tomaba la política económica del país.

De otra parte, como propósito consciente o resultado inevitable, la reforma constitucional equilibró el giro de 180º que se dio a las relaciones económicas internacionales del país. La apertura comercial y la integración productiva a Estados Unidos en rubros específicos, particularmente el automotriz, proporcionó nuevos aires al crecimiento y transformación de la economía mexicana. Sin embargo, también acentuó la vulnerabilidad del país a los vaivenes de todo tipo que atraviese la economía estadunidense. Los retos a la política exterior, dentro de ese nuevo contexto, eran muchos, hasta el presente no se identifican con claridad.

En efecto, el mantenimiento de dos líneas de acción, una orientada hacia el nacionalismo defensivo y otra a exaltar las virtudes de la libertad de comercio, las bondades de las fuerzas del mercado y el repliegue de la actividad estatal dio por resultado un discurso ambivalente en materia de política exterior. Permaneció en la penumbra la urgencia de trazar estrategias que reconozcan el peso que tiene Estados Unidos para el devenir de la economía del país. La élite política mexicana ha minimizado siempre esa realidad, al menos a nivel de discurso oficial. Es uno de los motivos que ha contribuido a la carencia de una estrategia integral de política exterior. Ante esa ausencia, los principios normativos quedan como recurso para con-

vertirlos en objetivos de política o confundirlos con lo que se llama de manera muy general "los intereses nacionales".

La segunda pregunta se refiere a las grandes transformaciones que ocurrieron en el tema de los asuntos pertenecientes a la jurisdicción interna de los Estados. En el ambiente triunfal de los países industrializados de occidente que siguió al colapso de la Unión Soviética, avanzó al interior de las Naciones Unidas la decisión de colocar al centro de la agenda internacional los derechos humanos, con un énfasis especial en los derechos políticos y la democracia.

La situación era difícil para un régimen autoritario de partido hegemónico que venía de atravesar un momento difícil con las elecciones presidenciales de 1988. Sin embargo, el avance del pluralismo al interior del país, ilustrado por el fortalecimiento de los partidos de oposición, el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el empuje que va tomando el pensamiento sobre los derechos humanos en la ciudadanía, así como las presiones externas a favor de la democracia (la cláusula democrática en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea), propiciaron un cambio.

La venida de observadores de la Oficina de Asistencia Electoral de la ONU en 1964, la ciudadanización de los órganos electorales, el resultado de las elecciones presidenciales de 2000 colocaron a México en el otro extremo de la línea a favor de la acción internacional sobre asuntos de jurisdicción interna. Bajo el gobierno del PAN, México se colocó a la vanguardia de los países que aceptan la normatividad internacional, cada vez más extensa, a favor de los derechos humanos. En ese ambiente, se introdujo otro principio normativo de política exterior a la Constitución: el respeto de los derechos humanos.

No hay duda del avance que supone para México aceptar la normatividad internacional a favor de los mencionados derechos. El problema es que, al igual que muchos otros temas de la vida nacional, hay una gran distancia entre esas normas y las realidades internas. Entre lo que se defiende afuera y lo que se practica adentro. Al momento de escribir este artículo, México está lejos de ser un ejemplo de respeto a los derechos humanos.

La última pregunta se refiere al avance de la globalización en el siglo XXI, los problemas que hoy tienen relevancia en la agenda de los foros multilaterales y el grado en que la manera de enfrentarlos es compatible con los principios constitucionales de política exterior.

El pensamiento académico sobre relaciones internacionales en la actualidad se orienta a poner en duda el monopolio de los gobiernos sobre la conducción de las relaciones internacionales. En particular, cuando se atiende a los temas globales como el medio ambiente, el cambio climático, el desarrollo sustentable, los derechos humanos. La participación de actores no estatales en la solución de esos problemas es considerada indispensable; la negociación e implementación de la Agenda de Desarrollo Sustentable es el ejemplo más acabado de esa tendencia. Por otra parte, el entendimiento de la dinámica que siguen las relaciones internacionales contemporáneas obliga, nos dicen, a una mirada global sobre el mundo de los Estados y "el mundo de las redes", este último visto como la fuerza más importante de dicha dinámica.

A pesar de lo convincente que pueden ser esos puntos de vista, la reacción de los gobiernos a esas interpretaciones y propuestas ha sido heterogénea. En el caso de México, la posición gubernamental es distinta según el tema específico y el momento en que se presenta. En términos generales, domina una actitud recelosa que prefiere favorecer la voz de los gobiernos y sólo de manera acotada la de la sociedad civil. Es difícil, sin embargo, que esa actitud se mantenga si, paralelamente, interesa mantener una legitimidad democrática y, sobre todo, dar solución a los problemas globales que tocan directamente al país.

Las reflexiones anteriores sirven de antecedente a un comentario final sobre los principios constitucionales de política exterior. Dos temas saltan a la vista. El primero es lo disfuncional que resulta tener los principios como atribución exclusiva del jefe del ejecutivo. Esta situación contrasta con lo existente en otras Constituciones y, sobre todo, con la tendencia a ver la conducción de las relaciones internacionales como parte de un juego muy plural en el que participan múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales.

El segundo comentario se refiere al listado de principios, comprensible en términos de experiencias históricas pero insuficiente a la luz de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Cómo ignorar, por ejemplo, la relevancia que debería tener como principio normativo de la política exterior, la defensa del medio ambiente. No se trata, sin embargo, de imaginar listados que pueden ser interminables sino de formular textos al mismo tiempo más genéricos y más perdurables en el largo plazo.

El centenario de la Constitución de 1917 es ocasión para reflexionar sobre los mitos y realidades de las disposiciones que contiene nuestra carta magna. El presente ensayo es un intento de ver esa dualidad desde la perspectiva de los principios de política exterior.

BICAMERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EN PERSPECTIVA COMPARADA

Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Bicameralismo en perspectiva comparada*. III. *Los antecedentes del bicameralismo en México*. IV. *El bicameralismo en la Constitución de 1917 y su evolución*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Evaluar los efectos del diseño bicameral del Congreso mexicano, a cien años de la Constitución de 1917, resulta una tarea necesaria para repensar los alcances del mismo. El papel del Senado y su relación con la Cámara de Diputados a lo largo de este último siglo se han transformado de acuerdo con el propio contexto de la vida política de México. En el artículo 50 constitucional, uno de los pocos que nunca ha sido reformado desde 1917, se estableció: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores", aunque la integración, facultades y funciones de ambas cámaras y su relación sí se ha modificado a lo largo del tiempo. En la actualidad, se cuenta con una intensa actividad bicameral donde la simetría de poderes de ambas cámaras tiene efectos en la producción y calidad legislativas.

Este texto está organizado en tres secciones. En la primera de ellas se analiza el bicameralismo en perspectiva comparada, con el objetivo de comprender cuáles son las principales influencias del diseño institucional bicameral; la segunda sección describe los antecedentes normativos y los orígenes históricos y políticos del bicameralismo en México, así como su evolución actual. Finalmente, se analizan los alcances del texto constitucional de 1917 respecto a la relación entre las cámaras y

* Doctor en ciencias sociales por El Colegio de México, profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la FCPS de la UNAM.

el papel de la revisión dual en el proceso legislativo. De igual forma se presenta un breve análisis estadístico del comportamiento del dispositivo bicameral y las tendencias en los bloqueos y patrones de cooperación intercameral en los últimos veinte años de vida democrática.

II. Bicameralismo en perspectiva comparada

La institución política senatorial tiene sus primeros orígenes en la Roma clásica,[1] y posteriormente fue rediseñada como foro aristocrático de deliberación pública y adopción de decisiones políticas a partir del siglo XVIII con la Cámara de los Lores británica. El bicameralismo no estaba relacionado con la democracia sino con la aristocracia. La intención de imponer una segunda cámara revisora fue asegurar los intereses de una clase, a través de una cámara "alta". El primer acercamiento entre una segunda cámara legislativa y los sistemas democráticos se dio a partir de la aprobación de la Constitución federal norteamericana de 1787 cuando varias legislaturas nacionales y subnacionales adoptaron el bicameralismo como una forma innovadora de organización legislativa, no sólo en estados federales sino en todo tipo de organización legislativa para difundirse al grado que una tercera parte de los países del mundo cuentan hoy con legislaturas bicamerales.[2]

La naturaleza de una segunda cámara legislativa no siempre es clara, aun en democracias consolidadas, pues desde su establecimiento original las dudas sobre sus alcances y límites no fueron resueltas. El famoso reporte de Lord Bryce en 1917 que resultó de la Conferencia sobre la Reforma de la Segunda Cámara Británica estableció que ésta debía cumplir ciertas funciones específicas: 1) examinar y revisar los proyectos de ley e iniciativas aprobadas por la cámara baja; 2) la presentación de iniciativas que contengan asuntos no controversiales, de tal forma que puedan ser tramitados con relativa fluidez en la cámara baja; 3) interponer un bloqueo temporal hasta que la opinión pública nacional se exprese en torno a proyectos aprobados por la cámara baja que pudieran atentar contra los principios constitucionales o que introduzcan nuevos principios de la legislación nacional; y, 4) debatir y discutir libremente los asuntos más importantes como la política exterior debido a que la cámara baja, por la naturaleza de su representación, les dedica escaso tiempo.[3]

No todas las legislaturas bicamerales han sido establecidas en estados federales ya que la adopción de un diseño constitucional e institucional depende de factores culturales e históricos que no necesariamente coinciden con los esquemas genera-

[1] Aunque algunos académicos consideran que el primer antecedente de los senados modernos es la cámara del pueblo ateniense la cual estuvo integrada por 50 representantes de las diez tribus de Atenas. Véase Tsebelis, George y Money, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Rusell, Meg, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

[2] Rusell, Meg, *op. cit.*, y Tsebelis, George y Money, Jeannette, *op. cit.*

[3] Lees-Smith, H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*, Londres, Allen & Unwin, 1923, pp. 32-33.

lizados del bicameralismo clásico. Existen estados unitarios con legislaturas bicamerales, es el caso del Reino Unido, Laos, Sudán, Irlanda, entre otros. El establecimiento de un sistema bicameral en estados unitarios respondió originalmente a dos tendencias políticas históricas: la primera, adoptar un modelo que lograra un balance entre los poderes y al interior de los poderes del Estado; es decir, el objetivo no era crear una cámara con un tipo de representación distinto a la primera sino lograr un equilibrio al interior de la legislatura nacional. La segunda tendencia fue la creación de una segunda cámara revisora de los acuerdos adoptados por la primera, aunque con objetivos distintos, bien podría ser el "perfeccionamiento" de las leyes, "vigilar" el cumplimiento de los principios constitucionales o incluso ser una especie de "censor" de medidas o decisiones que irresponsablemente pudieran tomar los representantes populares.[4] El sistema bicameral en estados federales responde a una lógica distinta. Debido a la naturaleza del sistema federal, por un lado, las entidades forman una nación como un todo, mientras que por otro lado, cada entidad cuenta con cierto grado de autonomía que le permite gobernarse libremente sin socavar los principios básicos que les unen.

Los sistemas presidenciales tienden a contar con un sistema bicameral por la inspiración norteamericana de su sistema legislativo mientras que la mayoría de los sistemas políticos parlamentarios europeos cuentan con una legislatura bicameral, al grado que alrededor del 75% de la población europea vive en sistemas políticos bicamerales, dos terceras partes de los países de la Unión Europea cuentan con dos cámaras legislativas.[5] Sólo unos cuantos países abolieron su segunda cámara en el siglo XX, Finlandia en 1906, Nueva Zelanda en 1950, Dinamarca en 1953, Suecia en 1970, Islandia en 1991 y la *House of Counties* de Croacia en 2001, además de la abolición de la segunda cámara local de Bavaria en Alemania en 1999.[6]

La Conferencia Parlamentaria de las Américas (COPA) registra que de sus 35 estados integrantes, 20 cuentan con legislaturas bicamerales y 15 unicamerales; de los cuales sólo cinco son federales bicamerales (Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y México). Aún más, en el estudio comparativo de Lijphart[7] de aquellos 36 países con el más alto índice de estabilidad democrática de al menos 20 años y que cuentan con más de 250 mil habitantes, se demuestra que una tercera parte (23) son legislaturas bicamerales. La desaparición de sistemas bicamerales no parece ser un patrón estable en las democracias contemporáneas, sin embargo, tampoco existen indicadores claramente identificables que establezcan una tendencia hacia el establecimiento de segundas cámaras, o incluso terceras cámaras revisoras.[8] Una

---

[4] IPU Inter-Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londres, Cassell, 1962.

[5] Kristan, Ivan, "Bicameralism and Democracy", en Association of European Senates, *The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society*, Ljubljana, Eslovenia, 2002.

[6] Massicotte, Louis, "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7(1), 2001, pp. 151-170.

[7] Lijphart, Arend, *Patterns of Democracies*, New Heaven, Yale University Press, 1999.

[8] Sudáfrica tuvo una tercera cámara legislativa entre 1984 y 1994.

segunda cámara es un fenómeno constante en las legislaturas contemporáneas, en particular en las Américas.

Una segunda cámara legislativa puede tener distintas funciones en un sistema político, pero la función que le otorga un lugar primordial en el sistema es la capacidad de revisar y, en ocasiones, modificar o bloquear la legislación que aprueba el gobierno y la colegisladora. Sin embargo, no es su única función y en muchos casos eso está determinado por elementos de diseño institucional como su forma de elección pues en algunos sistemas presidenciales es por designación de las legislaturas locales o bien por elección directa como en México, Australia, Brasil, Chile, Argentina o Estados Unidos. También son pocos los países en donde no se eligen mediante ninguno de estos dos mecanismos, como en Alemania o Canadá, en donde el Ejecutivo los designa. Esto sin mencionar los regímenes parlamentarios puros en donde los mecanismos varían desde la elección popular o hasta el extremo de la Cámara de los Lores británica en donde, a pesar de la reforma constitucional de finales del siglo XX, sus miembros pueden ser hereditarios, obispos y personalidades designadas de forma vitalicia.

Los poderes legislativos de una segunda cámara pueden ser, en términos generales, de dos formas: equilibrados respecto de la colegisladora o con poderes limitados. En el primer caso está la mayoría de los sistemas basados en la Constitución americana y el modelo estadounidense, mientras que en la segunda modalidad de poderes limitados se encuentra el extremo de las cámaras exclusivamente revisoras o aquellas que tienen poderes limitados para hacer observaciones a los proyectos de la colegisladora pero no para corregirlos o rechazarlos. Una segunda cámara se asume poderosa cuando se requiere inevitablemente de su consentimiento para que un proyecto se convierta en ley, tal es el caso del Senado de los Estados Unidos, el *Bundesrat* alemán, el Senado australiano o el mexicano. Mientras que hay segundas cámaras débiles como la Cámara de los Lores británica que, en caso de no aprobar algún proyecto de la primera cámara, sólo puede retrasar su inevitable aprobación a lo largo de un año.

Los sistemas federales tienden a crear segundas cámaras legislativas en donde sus miembros son electos de manera indirecta por legislaturas subnacionales, por ello la relación entre el senado y los gobiernos locales tiende a ser estrecha. Incluso, en algunas Constituciones federales se establece que las segundas cámaras no son representativas del interés popular sino del interés del pacto federal. Tal es el caso del *Bundesrat* alemán que no sólo representa a las provincias sino que además su opinión tiene preeminencia sobre los asuntos que pudieran afectar los intereses locales. Su poder al respecto llega al grado de que se le otorga el poder de veto incluso sobre proyectos fiscales que afecten a los estados. En México, los senadores pueden declarar la desaparición de poderes en alguna entidad federativa si estiman alguna situación de inestabilidad política. El Consejo de la Federación Rusa goza del poder constitucional para aprobar los proyectos de presupuesto e impuestos que incluye las participaciones de las regiones del país.

Las relaciones entre cámaras han sido poco estudiadas aunque el tipo de relación que se establece tiene efectos determinantes en el destino final de los proyec-

tos legislativos. Son muchas las legislaturas que sesionan conjuntamente. En Brasil las sesiones conjuntas son para resolver los vetos presidenciales o para revertirlos, mientras que en Argentina, las sesiones conjuntas se programan para discutir iniciativas enviadas por el Ejecutivo. En algunas legislaturas bicamerales, como las de Rusia o Alemania, se crean comisiones bicamerales para atender asuntos específicos del procedimiento legislativo como sucede cuando algún proyecto de ley es devuelto por ambas cámaras y se estanca o bloquea en el propio procedimiento. Cuando es el caso, se instala una comisión mediadora con integrantes de ambas cámaras, quienes proponen una solución negociada para emitir una resolución al proyecto bloqueado.

Las ventajas de un sistema bicameral pueden resumirse en: el poder legislativo cuenta con una representación de distintos orígenes, sea de estados o regiones de un país o sean de algunas etnias, grupos o clases sociales; una segunda cámara estimula el debate y la generación de opinión pública como consecuencia de la deliberación en ambas cámaras, muchas veces con distintos puntos de vista; refuerza los mecanismos de control y escrutinio al gobierno; y, en términos mucho más prácticos, puede considerarse útil contar con una segunda opinión sobre cualquier proyecto legislativo. Por otro lado, las segundas cámaras han sido consideradas tradicionalmente como un freno conservador respecto a las cámaras bajas pues es obvio que se convierten en una institución con poder de veto y eso retrasa el tiempo en que cualquier cambio legislativo es aprobado.

Una vez analizadas las diversas formas que puede adoptar el bicameralismo, los distintos diseños institucionales y la experiencia internacional, es posible identificar cómo ha evolucionado históricamente este arreglo en el caso mexicano.

III. Los antecedentes del bicameralismo en México

La historia del constitucionalismo mexicano es la propia historia del Poder Legislativo en México. El primer momento de la historia constitucional que delinea algunas características republicanas de lo que será el futuro del Estado mexicano se advierte en los *Sentimientos de la Nación* de Morelos. Ahí se señalaba que la soberanía "se deposita", por voluntad del pueblo, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con la siguiente precisión "eligiendo las provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad". Es decir, hay un primer reconocimiento de Morelos a las provincias independientes que tendrían una representación equilibrada "en igualdad de números" en las instituciones de poder nacional. No debe omitirse una segunda advertencia, que en la selección de los "vocales" representantes de estas provincias, se privilegiará la sabiduría y probidad de aquellos que le representen. Textualmente se estableció: "Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números".

Estos principios generales quedaron plasmados en la Constitución de Apatzingán,[9] sancionada en 1813. En ella se estableció que la soberanía era "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad", la cual será ejercida por los miembros del "Supremo Congreso" que estaría compuesto exclusivamente por diputados electos en las provincias. Hasta ese momento el texto constitucional se inclina por una sola cámara legislativa, pero con amplios poderes políticos que van más allá de la exclusiva creación de leyes. Por su parte, el Plan de Iguala, redactado por Guerrero en 1821, establecía una "monarquía moderada" que las Cortes de diputados facultarían para tal efecto. Esto se señala porque tiene una relación estrecha con los Tratados de Córdoba que ya van marcando el camino para la aspiración monárquica de Iturbide.[10]

El debate político liberal-conservador del siglo XIX toma fuerza a partir de la Constitución de 1824 la cual creó una legislatura dividida en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se integraba por un diputado por cada "ochenta mil almas", y aquellos estados que no alcanzaran ese mínimo, tendrían un diputado representante de esa entidad. De acuerdo con el texto constitucional, todos serían electos cada dos años y la segunda cámara legislativa estaría compuesta por dos senadores por cada estado elegidos a mayoría absoluta por las legislaturas de cada estado. La Cámara de Senadores sería renovada parcialmente cada dos años y las resoluciones de ambas cámaras serían reconocidas como leyes y decretos.[11] Esa misma Constitución hace la primera distinción para desigualar a las cámaras legislativas pues atribuye la facultad exclusiva de iniciar leyes que impliquen contribuciones o impuestos a la Cámara de Diputados, aunque las leyes deberían ser aprobadas por el congreso en su conjunto.

En la Constitución de 1824 se definieron los principios fundamentales del procedimiento legislativo en México para los siguientes siglos. La sección VI del Capítulo II versaba sobre el proceso de formación de leyes y sentó las bases de las siguientes Constituciones federales de México. El mecanismo planteado era relativamente sencillo pero atajaba la concentración del poder en una sola cámara legislativa, por ello advertía que todos los proyectos de ley o decreto se discutirán sin excepción en ambas cámaras legislativas. Quedó previsto en ese mismo ordenamiento que los proyectos que no fueran aprobados por la cámara de origen no podrían presentarse y discutirse nuevamente en la misma hasta el año siguiente. Asimismo, se estableció el mecanismo constitucional de veto presidencial que sería dentro de los diez días "útiles" a la fecha de su aprobación por la cámara revisora; para ser superado el veto presidencial se requeriría de su aprobación por las dos terceras partes de ambas cámaras.

---

[9] El nombre bajo el cual fue expedida fue *Decreto Constitucional para la Libertad de la América mexicana, sancionada en Apatzingán* (22 de octubre de 1814). Véase Pantoja Morán, David y García Laguna, José Mario, *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*, México, UNAM, 1975.

[10] Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

[11] Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sección III, promulgada el 4 de octubre de 1824. Disponible en: *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf* [Acceso: 10 de agosto de 2016].

Esa Constitución también es formalmente la primera en definir como una composición ligada los principios del sistema federal y el establecimiento de un legislativo bicameral, en donde una segunda cámara sea la representante de los intereses de las legislaturas locales y, por ende, de las entidades federativas y los territorios. Fernández identifica una de las más importantes contribuciones a la causa del federalismo por parte de Prisciliano Sánchez Padilla, entonces diputado por Jalisco, quien en *El Pacto Federal del Anáhuac* propuso un legislativo bicameral pero en donde la segunda cámara fuese un órgano con facultades limitadas y con dos representantes por entidad; la Cámara de Diputados tendría preeminencia sobre ella puesto que la cámara "alta" tendría como facultades acordar la guerra, los asuntos diplomáticos, y convocar al congreso extraordinario en casos excepcionales.[12] Otra propuesta de diseño constitucional fue formulada por el iturbidista José Valdés, quien en el más puro estilo de una segunda cámara aristocrática inglesa, propuso que sus miembros fueran designados por su actividad o clase. De tal forma, los arzobispos del imperio, los príncipes del imperio, senadores nombrados por el emperador y, además, un representante por cada provincia, siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos mínimos de poder adquisitivo, propiedad y capacidad intelectual. Aunque no fructificó esta propuesta, es notorio el encuentro de propuestas contradictorias e incluso excluyentes sobre las características que debía poseer la segunda cámara del poder legislativo. Sin embargo, pocas fueron las voces, hasta ese momento, de quienes calificaron al Senado como un órgano con poca utilidad y beneficio. Resulta notable la coincidencia de la Constitución de 1824 con el modelo estadounidense. Tal coincidencia se perdería en 1836.

El documento centralista conocido como *Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente* en 1835, estableció que el Poder Legislativo residiría "en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente". Los detalles particulares de este artículo se detallaban en la tercera ley constitucional aprobada el año siguiente. Ahí se explicarían los mecanismos para la elección de los miembros del congreso pero, en palabras de Fernández,[13] estas leyes vinieron a "sepultar el federalismo, el Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824". Las leyes constitucionales de 1836 asentaban el establecimiento de un Congreso General de la Nación en dos cámaras, igualmente una de diputados y una de senadores. Esta segunda cámara estaría integrada por 24 senadores nombrados de la siguiente forma.

La Cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno a pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador.

---

[12] Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 146.

[13] *Ibidem*, p. 184.

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.[14]

Uno de los requisitos que se establecía para ser senador, además de la edad de treinta y cinco años y ser ciudadano mexicano de nacimiento en pleno goce de sus derechos, era contar con "un capital (físico o moral) que produzca al individuo, al menos, dos mil quinientos pesos anuales". Con estos dos elementos, el mecanismo de elección y la exigencia constitucional, se perfilaba una segunda cámara aristocrática en México que estaría encargada de dictaminar, sea a favor o en contra, todos los proyectos aprobados por la Cámara de Diputados. El Senado no estaría facultado para alterar los proyectos, simplemente se encargaría de dar luz verde o roja a los proyectos de decretos. La propia ley constitucional contemplaba un mecanismo para aquellos casos cuando los diputados insistiesen en sus proyectos, primero deberían aprobarlos por las dos terceras partes para devolverlo al Senado y éste debería aprobarlo por el mismo número de sus integrantes, de lo contrario se consideraría aprobado. De la misma forma se previó el mecanismo para superar el veto presidencial, se estableció que las dos terceras partes de ambas cámaras debían coincidir en la resistencia del veto para superarlo y publicarlo, o de lo contrario el proyecto sería rechazado automáticamente.

En esas leyes constitucionales de 1836 también se diferenciaba a ambas cámaras, dándole un valor superior al Senado mediante la asignación de una dieta mayor a sus miembros, aunque la Cámara de Diputados asumía en exclusiva la facultad de control del gobierno a través de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte, la Cámara de Senadores vería en exclusiva los asuntos jurisdiccionales relativos a las acusaciones sobre diputados, retener los "decretos conciliares" y aprobar nombramientos de diplomáticos y de oficiales de las fuerzas armadas.

Posteriormente, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se buscó en el título IV ampliar la composición del Senado, mediante su integración por 63 miembros. Dos terceras partes serían electos por las Asambleas departamentales mientras que la tercera parte restante serían designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre velando que los nominados se hubiesen distinguido por sus "servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica". Respecto a los senadores electos por las Asambleas departamentales, éstas debían elegir cinco miembros de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, y el resto de los elegidos debían haber ejercido con anterioridad alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho o Gobernador por más de un año, senador o diputado en al menos dos legislaturas, consejero de gobierno, obispo o general de división. Asimismo, para ser senador se requeriría poseer una "renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de

[14] Se puede consultar el texto constitucional en *http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf* [Acceso: 10 de agosto de 2016].

agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos". Esta segunda cámara clasista estaba diseñada para ser cámara revisora de los proyectos presentados y aprobados en la Cámara de Diputados ya que su única facultad exclusiva era la de aprobar los nombramientos de las fuerzas armadas y de diplomáticos.

Después de las consideraciones del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en donde se abrevó el número de requisitos para senadores y también sus facultades, se determinó que habría el mismo número de senadores que estados del país. Sin embargo, la más importante transformación surgió a partir de la Constitución de 1857. Durante la vigencia de la Constitución centralista, se suprimió al Senado de la República, mismo que fue restaurado en 1875. La Comisión de Constitución del Congreso analizó los factores positivos y negativos de conservar una segunda cámara legislativa. Las consideraciones favorables, de acuerdo con Fernández,[15] fueron las siguientes: *a)* que en un sistema federal, la segunda cámara le otorgaba iguales derechos a los estados, independientemente de su poderío económico, político o territorial; *b)* que la segunda cámara era una garantía de deliberaciones más útiles, detalladas y serenas para la expedición de leyes; *c)* que la existencia de una segunda cámara entrañaba la existencia de un mecanismo de control interno del propio Poder Legislativo; *d)* que siempre era necesario tener una segunda opinión por parte de una cámara con mayor experiencia que la Cámara de Diputados. Sin embargo, y siguiendo la reflexión de Fernández,[16] esa comisión llegó a las siguientes conclusiones respecto al desempeño del Senado en México: 1) no se mejoraron las leyes ni se perfeccionaron las instituciones; 2) en vez de servir como contrapeso, "se erigió en oposición ciega y sistemática, infranqueable para todo progreso"; 3) no representó legítimamente los intereses de los estados; 4) en lugar de propiciar diálogos respetuosos muchas veces provocó confrontaciones e intrigas; 5) "ejerció un veto sistemático que acusó su pretendida superioridad". Por tanto, en el proyecto de texto constitucional se suprimió la existencia de una cámara de senadores, en razón de las consideraciones enumeradas.

El título tercero de esa Constitución era el relativo a la división de poderes y, ahí se definió que el Poder Legislativo estaría depositado en una sola asamblea denominada "Congreso de la Unión". A pesar de permanecer como un sistema federal, se suprimió entonces la representación de las entidades federativas en el Poder Legislativo que sería exclusivamente integrado por representantes populares, no de estados o clases sociales. Los diputados, entonces, serían elegidos cada dos años por cada cuarenta mil habitantes. Todas las facultades que antes conservaba el Senado fueron trasladadas al Congreso de la Unión y se redefinió el procedimiento de aprobación de leyes que comprendería las siguientes etapas: dictamen de comisión, discusión, envío al titular del Ejecutivo para su consideración, si el Ejecutivo estuviese conforme con el texto, se sometería a votación, de lo contrario se turnaría nuevamente a comisión para examinar el expediente y posteriormente someterlo a votación. Es decir, dentro del trámite legislativo interno, se estimulaba la participación del Eje-

[15] Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 193-194.

[16] *Ibidem*, p. 193.

cutivo antes de ser incluso votada una ley. Aunque la vigencia y aplicación de esta Constitución fue intermitente por la Guerra de Reforma, se logró reinstaurar el Senado de la República en el periodo de gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, pero el cambio fue impulsado decididamente por Benito Juárez.

En las reformas constitucionales de 1874 no solamente se restableció la Cámara de Senadores sino que se definió el camino del derecho constitucional mexicano que sería ratificado, en gran medida por el Constituyente del siguiente siglo. Entre las más importantes reformas sobre la reinstauración de la legislatura bicameral, destacó que cada estado estaría representado paritariamente por dos senadores y se reservaron algunas facultades exclusivas para la segunda cámara, entre las que destacaban la de autorizar la salida de tropas de territorio nacional, declarar la desaparición de los poderes en los estados y ratificar la designación del Ejecutivo; y, muy importante "dirimir las controversias políticas surgidas entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurriera con ese fin al Senado".[17]

Fue hasta los debates del Constituyente de 1917, cuando a pesar de que no estaba a discusión la existencia de una segunda cámara legislativa, sí lo estuvo su integración y funciones. Ahí se establecieron los límites del Poder Legislativo, sus procedimientos para la elaboración de leyes y las que serían facultades exclusivas para cada una de las cámaras y el papel que ambas desempeñarían en las decisiones nacionales.

IV. El bicameralismo en la Constitución de 1917 y su evolución

En el diseño constitucional resultado de la Constitución de 1917 no se puso en duda la existencia de una segunda cámara pero sí hubo una discusión sobre su integración, funciones y facultades. En los debates del Constituyente, el diputado Heriberto Jara señaló:

> Se ha dicho, o más bien es la verdad que los diputados al Congreso de la Unión no representan precisamente al Estado; no representan precisamente al Distrito; son los representantes de la nación en general. Los representantes de los estados, de los respectivos estados, son los senadores y con los que en su respectiva Cámara lleva la tendencia conservadora, llevan la tendencia de restringir o de encauzar cuando la corriente del Congreso, de la Cámara de Diputados, creen que se desborda, que sigue por un sendero demasiado potente, demasiado revolucionario, digámoslo así, y es entonces la

[17] Luna Argudín, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 2006; Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963.

> Cámara de Senadores la que viene a balancear los ímpetus y la fuerza de la Cámara de Diputados.[18]

Así, si bien se reconocía que la existencia de una segunda cámara representaba un freno conservador al "ímpetu" de los diputados, eso permitiría que se protegiera a la propia Constitución de los embates de un poder reformador con potencial irresponsable. Para garantizar la efectividad de ese órgano promotor del *statu quo*, era necesario garantizar una integración que no fuese descalificada por su origen clasista sino que sus miembros gozaran de la misma legitimidad democrática que los diputados.

El diputado Paulino Machorro Narváez, Presidente de la Segunda Comisión de la Constitución, afirmó respecto a la integración del Senado y su diferenciación con respecto a los diputados:

> …el Senado de México no tiene el carácter aristocrático que se le ha dado en las otras naciones, sino que se admitió solamente como Cámara colegisladora de los diputados para la formación de las leyes… [en 1874] no se quería dar al Senado un carácter aristocrático… sino que se le dio un origen enteramente democrático, conforme a la elección de los diputados. Este es el sistema que ahora se propone en el proyecto, que la Cámara de Senadores no tenga un origen distinto de la de Diputados, para que el mismo origen democrático sea para una Cámara y para otra, que todas traigan la representación de la opinión popular y no la representación de ninguna clase social que sería por esto verdaderamente privilegiada. Hemos dicho que todos los privilegios deben de venir abajo, y está esto en el corazón de todos los mexicanos y no debemos permitir que la Cámara de Senadores tenga una composición de carácter aristocrático.[19]

En el primer texto constitucional de 1917 se estableció que el Senado estaría integrado por dos senadores electos para un periodo de cuatro años por cada entidad federativa y por el Distrito Federal, el ganador era calificado por la Legislatura local y su renovación era escalonada cada dos años. En el artículo 50 se otorga equilibrio a ambas cámaras al señalar: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores". Su integración, de acuerdo con el decreto constitucional, estaría determinada por elección directa de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal y cada senador duraría en su encargo cuatro años y se renovaría cada dos años parcialmente. Durante la presidencia de Adolfo López Mateos se aprobó una importante reforma constitucional para crear la figura de diputados de partido, una especie de representación proporcional a los partidos con votación mayor al dos y medio por ciento de la votación nacional. Si bien no se contempló

[18] Debates del Congreso Constituyente de 1917, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf*. [Acceso: 10 de agosto de 2016].

[19] *Idem*.

la figura de "senadores de partido", sí se incluyó la imposición de sanciones a los legisladores que no se presentaban a tomar protesta.

La reforma constitucional de 1933 amplió el periodo de los senadores a seis años y en 1993 se aumentó el número de senadores a cuatro por entidad y tres años más tarde se modificó nuevamente la forma de elegir a los senadores porque se estableció que tres senadores serían electos por entidad federativa, mientras que los 32 restantes son elegidos proporcionalmente mediante un sistema de listas propuestas por cada partido político, siendo renovados en su totalidad cada seis años. Con esa reforma, la idea del Senado como garante del pacto federal se quebró y se transitó hacia un modelo de representación plural propia de una democracia moderna.

En el artículo 63 se definió que la Cámara de Senadores no podía sesionar sin la concurrencia de las dos terceras partes de sus miembros, a diferencia de la de diputados que bastaba con más de la mitad para configurar el quórum de asistencia. Esto cambió hasta 2003 cuando, por efectos prácticos y debido a la ampliación de integrantes del Senado, se homologó el quórum de asistencia a más de la mitad en ambas cámaras.

La característica primigenia del Senado fue su origen federalista, de acuerdo con ese principio, en su seno deben estar representadas las entidades federativas en número idéntico de representantes. Aunque los senadores son electos popularmente y no a través de las legislaturas locales, éstos representan a la entidad federativa y no a sus votantes. El principio federalista fue vigente hasta la reforma electoral y constitucional de 1996, cuando, como consecuencia de la presión ejercida por los partidos opositores para participar más activamente en la segunda cámara, el Congreso aprobó modificar el principio federalista para introducir la figura de senadores de representación proporcional por partido político.

Las reformas al marco jurídico del Senado de la República durante el siglo XX estuvieron encaminadas a abrir la participación de los partidos opositores, ya que hasta 1988 solamente un partido político tuvo representantes en la segunda cámara.[20] El que fuera partido hegemónico durante más de 70 años, siempre conservó a los grupos parlamentarios más numerosos de ambas cámaras, aunque haya perdido la mayoría absoluta del Congreso. A pesar de que en 1997 el gobierno perdió su mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, no sucedió lo mismo en el Senado ya que mantuvo el control de la mayoría. Eso le permitió que, a pesar de no controlar los resultados legislativos en la cámara representativa, podía bloquearlos en la revisora, como sucedió constantemente en la LVII legislatura (1997-2000).

Uno de los elementos definitivos para promover la simetría de poderes de las cámaras del Congreso fue lo señalado en el artículo 72 constitucional donde se detalla el trámite legislativo que, según el texto original de la Constitución de 1917 estableció: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y vota-

[20] El Partido Popular Socialista fue un partido "satélite" del PRI, que incluso tuvo alguna vez un representante en el Senado, Jorge Cruickshank García, que fue electo en 1976 en alianza con el partido hegemónico y no representaba una voz opositora en el debate parlamentario.

ciones". De esa forma no se determinó que la Cámara de Diputados fuese una simple cámara de revisión de proyectos como en muchos diseños constitucionales, sino que se le otorgó un lugar central en la discusión de cualquier proyecto legislativo. No es de extrañar que el Ejecutivo inicie el procedimiento legislativo con la presentación de iniciativas en ambas cámaras dependiendo más de una estrategia política de viabilidad en la aprobación que de una restricción constitucional.

El sistema bicameral tiene tres causas que justificaron su instauración en México: 1) la división plena de poderes al interior del Legislativo que garantiza que no se realicen cambios abruptamente; 2) una segunda opinión para la perfección de las leyes; y 3) una representación territorial que vela por la protección del sistema federal. Con este diseño institucional existe una mayor participación de actores políticos y sociales en la toma de decisiones y, por ende, se genera una mayor discusión de los asuntos públicos y eventualmente se le otorga mayor legitimidad a las decisiones que se toman en las instituciones.

Contar con "una segunda opinión" es casi siempre necesario para tener una visión más completa de las consecuencias de la posible aprobación a reformas legales o la creación de nuevas leyes. Por ello, durante el procedimiento de dictamen de las iniciativas se busca la opinión de expertos, funcionarios públicos e incluso la realización de foros de expresión ciudadana, con el fin de que el legislador cuente con mayores elementos para decidir en torno a alguna propuesta. Sin embargo, esas son expresiones de agentes sin poder de veto, es decir, los foros sirven para expresar la opinión respecto a la agenda legislativa pero sin incidencia obligatoria sobre sus contenidos. El caso de la opinión del Senado es distinto pues la opinión es obligatoria y, como consecuencia, sus observaciones deben expresarse en un segundo dictamen que apruebe, modifique o rechace la propuesta inicial.

La segunda opinión de una cámara revisora tiene dos efectos, el primero es el retraso de tiempo en el procedimiento de aprobación de leyes. Por otro lado, se busca que la ley sea revisada minuciosamente por un grupo de legisladores y representantes de la sociedad que no se encuentren influidos previamente por las opiniones de quien originalmente propone una reforma. El perfeccionamiento de las leyes es una posibilidad cuando se presenta ante tantos puntos de veto, pero cuando ésta se somete al escrutinio de actores con motivaciones similares pero con instrumentos de negociación diferentes, puede existir la posibilidad de que la propuesta quede estancada y sea "rehén" de la imposibilidad para lograr acuerdos entre los jugadores con poder de veto. Cuando esto sucede, el Legislativo entra en una fase de parálisis legislativa que impide la realización de cambios al régimen legal y se protege la inmovilidad.

El diseño constitucional y la práctica legislativa del bicameralismo en México fomentan la protección del *statu quo*. Lo anterior no es necesariamente una valoración negativa, es simplemente el reconocimiento de un fenómeno observado durante la investigación. La protección del *statu quo* es una característica de los Estados conservadores o estables, aquellos con una larga tradición democrática o con relativa estabilidad en el desarrollo económico y político, de tal manera que una característica positiva del sistema político es un bicameralismo que protege el régimen legal.

Sin embargo, en países donde se requieren urgentemente reformas constitucionales y leyes secundarias para estimular el desarrollo político y económico, resulta paradójico que se estimule un sistema bicameral con tantos puntos de veto y que protege el estado actual de las cosas.

En cuanto a la base de representación de una segunda cámara, se puede argumentar que en México está previsto constitucionalmente que ésta representa los intereses de las entidades federativas, sin embargo, en los hechos ha quedado demostrado que son escasas las ocasiones en las que los senadores asumen un papel de voceros de entidades y, por el contrario, son múltiples los ejemplos que los presentan como representantes de los intereses de sus partidos pues la mitad del Senado está compuesto por representantes de representación proporcional (una cuarta parte de legisladores que aun siendo derrotados en las urnas asumen el encargo como primera minoría y otra cuarta parte de legisladores que son propuestos por las dirigencias nacionales de los partidos).

El marco jurídico del bicameralismo en México es omiso respecto al papel que deben jugar ambas cámaras y no establece diferencias claras por lo que se convierte en una relación simétrica con poderes equilibrados y en la que se lucha por el dominio del Congreso. El reglamento del Congreso y la Ley Orgánica no fomentan la cooperación sino el conflicto entre las cámaras debido a que existen pocos incentivos a que se legisle conjuntamente. No existen comisiones bicamerales de dictamen ni la obligatoriedad de que los partidos políticos representados en el Congreso presenten su agenda legislativa de manera conjunta, de tal forma que un partido puede tener dos agendas legislativas discordantes en las cámaras.

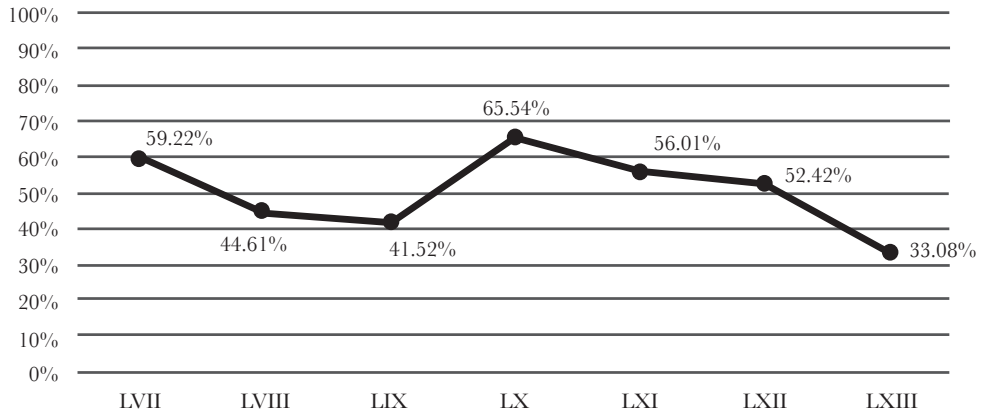
El propio régimen legal del procedimiento legislativo estima que una cámara es capaz de recibir, someter a estudio, intercambiar puntos de vista con especialistas y con actores involucrados, con grupos de presión, y negociar con los otros partidos políticos en un plazo de 20 días hábiles. Así, resulta prácticamente imposible dictaminar una ley en un periodo de tiempo tan breve y, por lo tanto, sólo existen dos posibilidades, la primera es que se aprueben de manera inmediata sin la rigurosidad técnica que se requiere para legislar o, por otro lado, que no se cumplan los plazos legales que la propia ley establece, como se pudo advertir en los plazos de aprobación que en la realidad operan en el Senado de la República.

La gráfica 1 muestra la tendencia de aprobación de minutas que una vez que fueron aprobadas en el Senado fueron turnadas a la Cámara de Diputados como revisora. Aunque la serie parece tener una tendencia a la baja, quizá el dato más relevante es que la cooperación entre ambas cámaras es mucho menor al esperado por la cámara de origen. Si se piensa que el periodo registrado es el que inició con la primera experiencia de gobierno dividido y, a su vez, congreso dividido (es decir, no se cuenta con una sola partidaria que controle ambas cámaras del Congreso), se esperaría un conflicto constante y lo que se evidencia más es un retraso en la aprobación de iniciativas por la colegisladora cuando el Senado es el origen.

La tendencia que no es tan marcada en la gráfica 1 con la totalidad de minutas enviadas por el Senado a los diputados, cambia cuando se filtran exclusivamente las reformas constitucionales y leyes secundarias; la tendencia a la baja sí es notoria

pues se pasa de un 71% en la legislatura LVII entre 1997 a 2000 al 48% en la legislatura LXII entre 2012 y 2015. Este notorio descenso en los niveles de aprobación de minutas senatoriales resulta de interés cuando se separan del análisis trámites administrativos que no suelen generar ninguna diferencia ideológica o de contenido, por ejemplo, los permisos para ausentarse del país, solicitudes de condecoraciones o permisos para prestar servicios a gobiernos extranjeros. En la gráfica 2 se observa esta tendencia ya exclusivamente en minutas respecto a reformas constitucionales y leyes secundarias.

Gráfica 1
Porcentaje de aprobación de minutas del Senado en la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en *http://sil.gobernacion.gob.mx*. [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

De acuerdo con los datos obtenidos en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, cuando las iniciativas son presentadas en el Senado como cámara de origen, existe una tendencia a que se estanque la mitad de ellas en las últimas cuatro legislaturas. La información para la LXIII Legislatura (2015-2018) es parcial pues se encuentra apenas a la mitad de su periodo. Este mismo fenómeno se observa cuando la relación intercameral se inicia en la Cámara de Diputados. Debe recordarse que desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 (sucesivamente denominado Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y Partido Revolucionario Institucional en 1946) mantuvo el control absoluto de ambas cámaras en las cuales tenía altos niveles de disciplina, lo cual le permitía garantizar que lo aprobado en una Cámara fuese ratificado por la otra. Este patrón de comportamiento empieza a transformarse en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y el bicameralismo adquiere una dimensión mucho más

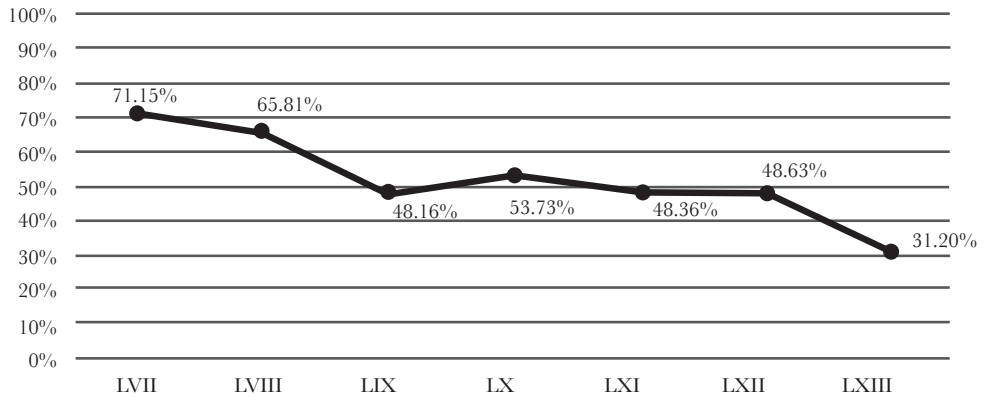
relevante en el proceso legislativo pues las cámaras adquieren cierta autonomía cada una con respecto a la otra. En la gráfica 3 puede observarse cómo la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura es frenada por los senadores cuando se trataba de la totalidad de minutas y aunque aumenta el porcentaje de aprobación en los años siguientes, se estabiliza en la aprobación de prácticamente la mitad de las minutas entre 2003 y 2012 (LIX, LX y LXI Legislaturas).

Los datos que se registran en la gráfica 4 muestran cómo la Cámara de Diputados logró un mayor nivel de cooperación con los senadores durante la LVIII Legislatura que tuvo la particularidad de ser un congreso donde el PRI por primera vez fue oposición al gobierno y, al mismo tiempo, fue el partido político con mayor número de asientos en ambas cámaras. Esta sinergia de los grupos parlamentarios del PRI fue excepcional pues en los periodos legislativos siguientes no se logró consolidar esa tendencia. Por el contrario, como se muestra en la misma gráfica, en la legislatura LXII la cooperación en torno a minutas enviadas por los diputados al Senado, la tasa de aprobación cayó hasta el 35 por ciento.

Los resultados de la producción legislativa están determinados por las relaciones entre las cámaras del Congreso. La cooperación y el conflicto son propios de un diseño bicameral como el mexicano. Sin embargo, es evidente que en la medida que el Senado adquirió mayor centralidad en el proceso político, también aumentó su capacidad de rechazo a las minutas de la Cámara de Diputados. Lo que resulta evidente es la creciente complejidad para la aprobación de leyes en donde existen al menos dos puntos de veto con relativa autonomía.

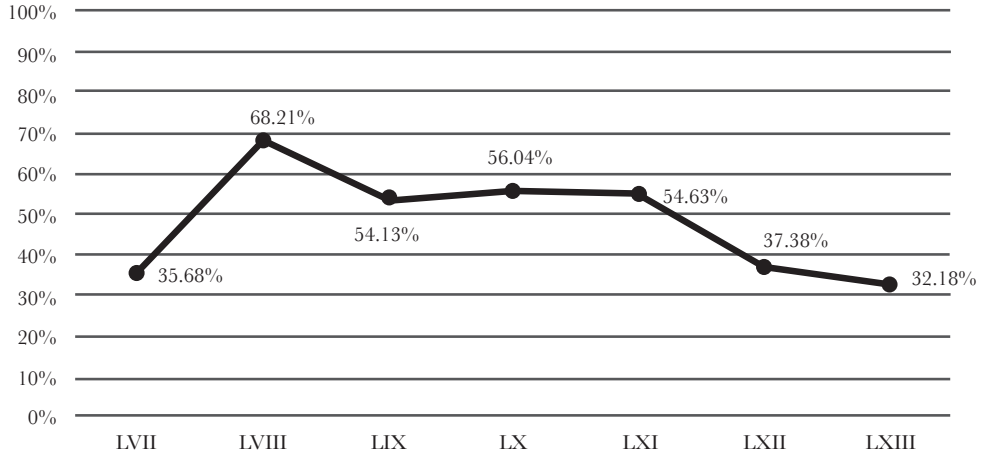
GRÁFICA 2

Porcentaje de aprobación de minutas del Senado en la Cámara de Diputados (reformas constitucionales y leyes secundarias)



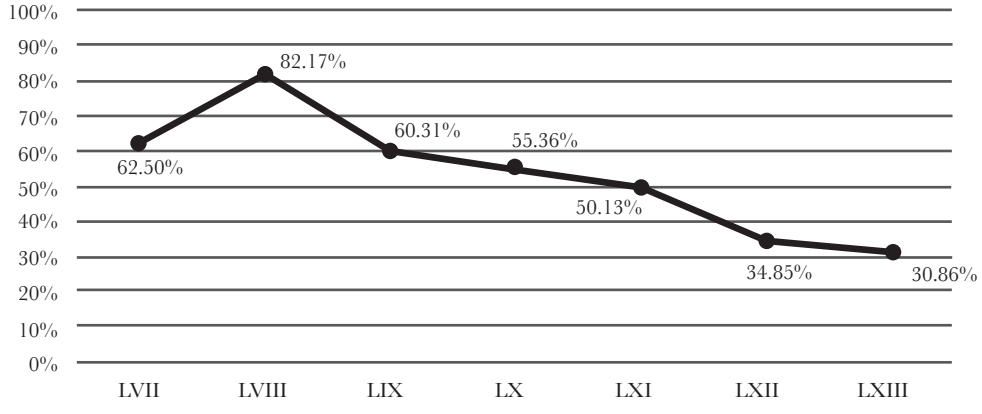
FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en *http://sil.gobernacion.gob.mx*. [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

GRÁFICA 3
Porcentaje de aprobación de las minutas de la Cámara de Diputados en el Senado



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en *http://sil.gobernacion.gob.mx* [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

GRÁFICA 4
Porcentaje de aprobación de las minutas de la Cámara de Diputados en el Senado (reformas constitucionales y leyes secundarias)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Disponible en *http://sil.gobernacion.gob.mx* [Acceso: 4 al 7 de agosto de 2016].

V. Conclusiones

El Senado en México es una institución consolidada institucionalmente y que ha logrado adaptarse a distintos entornos de la historia política reciente. De ser una legislatura que otorgaba legitimidad a las decisiones legislativas y con escasa capacidad de influencia se ha convertido en un actor central del proceso político. Al ser hoy en día un jugador con capacidad de veto efectivo, el bicameralismo en México ha adquirido nuevas dimensiones pues no sólo existen de manera formal dos cámaras simétricas sino que la deliberación, negociación y cooperación permanentes son el *modus operandi* del Congreso mexicano.

El bicameralismo en México ha cumplido varios propósitos simultáneamente. En un primer momento sirvió como una cámara revisora para perfeccionar los contenidos de las leyes pero con el tránsito a la democracia el Senado adquirió un papel central del proceso legislativo como un freno conservador que, a su vez, fue correspondido por la Cámara de Diputados que también ha bloqueado casi la mitad de las reformas legales propuestas por la cámara "alta". En síntesis, el bicameralismo en México ha servido en términos políticos para generar equilibrios partidistas, regionales y sectoriales, pero también ha provocado que los cambios en el régimen jurídico sean graduales y que las instituciones suelan proteger el *statu quo*.

El tránsito a la democracia significó un cambio en el tipo de representación de la segunda cámara pues el Senado dejó de ser un organismo legislativo que representaba los intereses de las entidades federativas y pasó a ser un foro de debate y negociación muy similar a la Cámara de Diputados que es fundamentalmente la arena de disputa de los partidos políticos. El perfil exclusivamente federalista del Senado es hoy cosa del pasado y sus legisladores representan múltiples intereses. Los equilibrios de poder al interior del Congreso se manifiestan con el bloqueo de las minutas entre las cámaras y dobles negociaciones durante el proceso legislativo. Así, uno de los principales retos del bicameralismo a cien años de la Constitución de 1917 es recuperar el sentido federalista de la creación del Senado que justifica plenamente el procedimiento legislativo y las relaciones de poder entre ambos órganos del Congreso mexicano.

VI. Bibliografía

Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

Hamilton, Madison y Jay, *The Federalist; a Commentary on the Constitution of the United States*, 1a. ed. en inglés en 1780. Trad. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed. en español, 2001.

IPU Inter-Parliamentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Forty-One Countries*, Londres, Cassell, 1962.

KRISTAN, Ivan, "Bicameralism and Democracy", en Association of European Senates, *The influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society*, Ljubljana, Eslovenia, 2002.

LEE, Frances E. y OPPENHEIMER, Bruce I., *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

LEES-SMITH, H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*, Londres, Allen & Unwin, 1923.

LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracies*, New Heaven, Yale University Press, 1999.

LUNA ARGUDÍN, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, 2006.

MASSICOTTE, Louis, "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7(1), 2001, pp. 151-170.

PANTOJA MORÁN, David y GARCÍA LAGUNA, José Mario, *Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente*, México, UNAM, 1975.

PATTERSON, Samuel C. y MUGHAN, Anthony (comps.), *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg, "Bicameralismo y gobierno dividido en México a partir de la alternancia (2000-2003)", tesis de maestría, México, UNAM, 2008.

———, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del senado mexicano", en BÉJAR, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Porrúa, 2009.

———, "Los efectos del bicameralismo en la producción legislativa", en BÉJAR, Luisa (coord.), *¿Quién, cómo y qué se legisla en México?*, México, UNAM, 2013, pp. 113-136.

———, "Relaciones intercamerales y obstruccionismo legislativo en México", en ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y WELDON, Jeffrey (coords.), *El Congreso de la democracia*, México, Cámara de Diputados, 2010, pp. 253-274.

RUSELL, Meg, *Reforming the House of Lords, Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1963.

TSEBELIS, George y MONEY, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

EL GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO, 1917-2017. APUNTES PARA UNA HISTORIA SOCIO-POLÍTICA*

Julio Ríos Figueroa

Sumario: I. *El vacío legal sobre el gobierno y la carrera judicial, 1917-1935*. II. *Llenando el vacío: el "Pacto entre Caballeros", 1936-1975*. III. *La degradación del "Pacto entre Caballeros", 1976-1994*. IV. *La profesionalización del gobierno y la carrera judicial, 1995-2017*. V. *Retos y perspectivas del gobierno y la carrera judicial en México*. VI. *Bibliografía*.

La Constitución mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, delineó los elementos principales del gobierno del Poder Judicial federal y la carrera judicial en México. La característica más importante está en el artículo 97 donde se delega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la selección, promoción, transferencias, monitoreo y destitución de jueces y magistrados federales. Las sucesivas leyes orgánicas del Poder Judicial no regularon a detalle esta facultad,[1] por lo que por más de siete décadas la propia Suprema Corte fue llenando ese vacío, por ejemplo con el llamado "Pacto entre Caballeros",[2] mediante el cual los ministros tomaban turnos para nombrar jueces y magistrados. En la reforma de 1994 finalmente se establecieron los lineamientos formales de una carrera judicial y se delegó su administración, y la del Poder Judicial federal, en el Consejo de la Judicatura Federal.[3] A partir de 1995

* Este texto, como lo indica su título, es un primer esbozo de un amplio proyecto en curso sobre el gobierno judicial y la carrera judicial en México con perspectiva comparada, realizado en colaboración con Andrea Pozas Loyo. Agradezco a Ignacio Marván sus comentarios en particular sobre la primera parte de este texto.

1 Cossío, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

2 Carpizo, J., "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *28*(83), 1995.

3 Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

y hasta ahora una serie de reformas constitucionales y legales han ido desarrollando nuestro modelo actual de gobierno y carrera judicial.[4]

Conocemos razonablemente bien la centenaria historia constitucional y legislativa del gobierno judicial y la carrera judicial en México. Sin embargo, no es posible decir lo mismo de su historia socio-política, una que detalle no sólo cómo operó en la práctica la selección y promoción de jueces y magistrados sino que vincule los cambios que se dieron en este rubro con las transformaciones políticas y sociales que ha experimentado México. Este ensayo es un primer paso en esa dirección. En particular, expongo el desarrollo de los distintos modelos de gobierno y carrera judicial que ha habido en México en los últimos cien años, distinguiendo cuatro periodos. El primero va de 1917 a 1935, el año en que se puede afirmar que una reforma constitucional subordina políticamente a la Suprema Corte (y en realidad a todo el Poder Judicial federal, como veremos) incorporándola al naciente régimen de partido hegemónico. El segundo periodo va de 1936 hasta 1975, el año en que el número de jueces y magistrados federales comienza a crecer exponencialmente. El tercer periodo va de 1977 hasta 1994, el año en que se crea el Consejo de la Judicatura Federal con el mandato expreso de administrar el gobierno y la carrera judicial. El cuarto y último periodo va de 1995 hasta 2016, con un análisis de la reforma de 1999 en que se hizo un cambio sustancial al Consejo de la Judicatura.

I. El vacío legal sobre el gobierno y la carrera judicial, 1917-1935

Vale la pena comenzar citando en extenso el original artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.[5]
>
> La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito.
>
> Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales

[4] Carpizo, J., "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", *Cuestiones Constitucionales*, *2*(2), 209-218, 2000. Rivas Acuña, I., *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

[5] El artículo 94 estableció: "a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo".

> o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.
>
> Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que estos visiten periódicamente; vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley.

La Suprema Corte comenzó sus trabajos en abril de 1917.[6] Desde las primeras sesiones de trabajo, la Corte discutió cómo cumplir su mandato constitucional respecto al gobierno del Poder Judicial federal y la carrera judicial. En la sesión del 28 de abril de 1917, la Suprema Corte decidió que confirmaría los nombramientos de jueces y magistrados hechos por el presidente Carranza antes de la promulgación de la Constitución[7] porque el Congreso de la República aún no había pasado la ley regulatoria de los procesos de nombramiento de estos funcionarios por parte de la Corte.[8] La esperada Ley Orgánica del Poder Judicial fue promulgada el 2 de noviembre de 1917, pero respecto a la carrera judicial solamente incluyó que los nombramientos de jueces y magistrados debían ser hechos por al menos una mayoría de ministros y que éstos podían transferir jueces y magistrados a distintos lugares pero sin reducir su salario o categoría.[9]

De la discusión entre los ministros del 5 de diciembre de 1921 parece desprenderse que esos primeros jueces y magistrados duraron cuatro años en sus cargos pues, en esa misma sesión, se procedió a discutir si lo que procedía era que la propia Suprema Corte hiciera los nuevos nombramientos. Y en efecto así procedieron: el 10 de diciembre de 1921 la Suprema Corte nombró seis nuevos magistrados para el mismo número de tribunales de circuito existentes, y el 16 de diciembre de 1921 la Corte nombró a todos y cada uno de los 35 jueces de los distritos federales. Estos jueces y magistrados fueron nombrados para un periodo de cuatro años. Hay al

---

[6] Una breve nota metodológica es precisa en este momento. Una buena parte del análisis de este ensayo se basa en la lectura de "Actas de Sesiones Privadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación" en las que se discutían asuntos administrativos. Cuando me refiera a una de estas Actas en el texto citaré la fecha de la sesión correspondiente.

[7] González, M. del R., *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

[8] En la sesión del 22 de agosto de 1917, la Corte decidió que los nuevos nombramientos se harían en su momento mediante voto secreto y en reunión secreta, es decir, lo que serían después las sesiones privadas en las que se discutían asuntos administrativos, a diferencia de las sesiones públicas en las que se discutían asuntos jurisdiccionales.

[9] En 1934 la ley orgánica incorporó un sistema escalafonario y principios basados en el mérito para decidir las promociones y las sanciones, pero los cambios constitucionales de diciembre de ese mismo año interrumpieron este proceso. Cossío J. R., *Jurisdicción federal*…, *op. cit*.

menos dos apuntes sobre estos nombramientos que vale la pena resaltar. El primero es que casi todos los nombramientos fueron hechos por unanimidad y voto secreto de los ministros en el pleno de la Suprema Corte, pero en las Actas no se discute de dónde provienen los candidatos a jueces y magistrados (es decir, no se sabe quién los propuso, dónde laboraban, si había candidatos alternativos, cuáles eran sus credenciales, etcétera). Segundo, entre los nombrados hubo dos hijos de ministros que fueron designados magistrados de circuito.

En 1923 el entonces presidente Álvaro Obregón tuvo una disputa fuerte con el Congreso de la República durante el proceso de nombramiento de los nuevos ministros de la Suprema Corte, en gran parte porque según el artículo 94 de la Constitución estos nuevos ministros gozarían de un cargo vitalicio.[10] Una vez que terminó este conflicto, y dada la falta de regulación de esta importante prerrogativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial, los nuevos ministros de la Suprema Corte experimentaron con diferentes procedimientos. Por ejemplo, en 1928 (sesión del 28 de febrero), la muerte de un magistrado abrió un interesante debate en el pleno de la Corte sobre cómo nombrar su reemplazo. Se propuso primero una terna de candidatos (no se establece cómo se seleccionó la terna) pero ninguno de los tres obtuvo una mayoría de votos, después un ministro hizo una propuesta (que fue aceptada) de sacar a uno de los tres candidatos en la lista y se procedió a una nueva votación entre los dos candidatos restantes: uno de ellos fue nombrado por mayoría de 6 votos contra 3.[11]

A principios de la década de 1930 se dieron cambios importantes. En la sesión del 13 de enero de ese año por primera vez algunos ministros proponen nombres de candidatos a jueces y magistrados directamente. Sin embargo, hubo una serie de variaciones en cómo exactamente se hacían esas propuestas. Por ejemplo, de enero a abril de 1930 distintos ministros hacían propuestas de personas concretas para una misma posición lo cual abría un debate en el pleno sobre las distintas propuestas y después se procedía al voto secreto de los ministros. Estos debates llevaban tiempo y, quizá por eso, en la sesión del 10 de abril de 1930 el ministro Daniel Valencia sugiere tomar turnos entre los ministros para hacer las propuestas y su moción fue

[10] El artículo 94 original establecía que los ministros serían nombrados por el Senado con base en propuestas de los congresos de los estados, pero los primeros ministros seleccionados en 1917 fueron propuestos por Carranza y ratificados por el Senado (duraron dos años y en 1919 se nombró del mismo modo a otros ministros que duraron cuatro años). González, M. del R., *La administración de justicia*…, *op. cit.* James, T. M., *Law and Revolution in México. A Constitutional History of the Amparo Suit and Social Reform during the Mexican Revolution*, The University of Chicago, 2006.

[11] El 20 de agosto de 1928 se reformó el artículo 94 y se cambió el modo de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte: a partir de ese momento el presidente proponía un candidato al Senado para su ratificación. En 1934 una nueva reforma al artículo 94 estableció que la duración de los ministros en su cargo sería de seis años, coincidente con la administración presidencial. Este par de reformas tuvieron como consecuencia la subordinación política de la Suprema Corte y sus ministros al naciente régimen de partido hegemónico (Domingo, P., "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in México", *Journal of Latin American Studies*, *32*(3), 2000, pp. 703-735). Diez años después, en la reforma de 1944 se restablecería el cargo vitalicio, "durante buen comportamiento", con un interesante detalle: el presidente de la república podría iniciar el procedimiento para remover a un juez, magistrado o ministro después de recibirlo en una audiencia (lo que se conoció como la "confesión laica", Cossío, J. R., *Jurisdicción federal*…, *op. cit.*

aprobada por una mayoría de 13 votos contra 2. Uno de los elementos del llamado "Pacto entre Caballeros", es decir la toma de turnos por los ministros para proceder con los nombramientos, aparecía por primera vez.[12]

Sin embargo, se establecen los turnos pero todavía no estaba claro el procedimiento, por ejemplo ¿el ministro en turno debía proponer sólo un candidato para ser aprobado o rechazado por el pleno, o una terna para que el pleno debatiera? A pesar de algunas excepciones,[13] se optó en un principio porque el ministro en turno presentara una terna, y los debates en el pleno sobre los candidatos propuestos son interesantes. Por ejemplo, en la sesión del 6 de julio de 1931 se discute si el candidato con más experiencia en la terna debe ser nombrado, o si el ministro encargado de la visitaduría del juez en cuestión debería dar un reporte del candidato. Se siguió experimentando con el procedimiento: por ejemplo, el 22 de agosto de 1931 un ministro propuso que para llenar vacantes de jueces se pidiera una lista de candidatos a los magistrados de circuito donde estuviera el juzgado en cuestión. Otro ministro propuso que se conformara una lista larga de nombres de la cual cada ministro podría elegir dos nombres (y después contar para ver si alguien de la lista obtenía una mayoría de votos de ministros).

En suma, ante la falta de detalle en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre la forma en que los ministros debían nombrar jueces y magistrados, en la Suprema Corte experimentaron con diversos métodos y se dieron debates interesantes. A principios de la década de 1930 aparece la idea de tomar turnos entre los ministros para proponer candidatos, uno de los elementos del llamado "Pacto entre Caballeros" que se irá consolidando en las décadas siguientes.

II. Llenando el vacío: el "Pacto entre Caballeros", 1936-1975

En 1934, mediante una reforma constitucional, no solamente se incrementó el número de ministros de la Suprema Corte y se redujo su cargo a seis años (coincidente con la administración presidencial), sino que también la Corte entera fue reemplazada al igual que, en 1935, todos los jueces y magistrados del Poder Judicial federal. En la sesión del 9 de enero de 1935 se da la bienvenida oficial a los nuevos ministros recientemente propuestos por el presidente Lázaro Cárdenas y aprobados en el Senado por una amplia mayoría del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR, que pronto se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y después en el Partido Revolucionario Institucional, PRI). En esa misma sesión, se nombró a todos los jueces y magistrados federales mediante un procedimiento peculiar: los ministros recopilaron en una lista a los "candidatos aceptables" (no se explica con base en qué criterio), de los cuales unánimemente se eligió a los seis magistrados

[12] Carpizo, J., "Otra reforma constitucional…", *op. cit.*

[13] Por ejemplo, en la sesión del 28 de abril de 1930 un ministro hizo una propuesta directa de un solo candidato a juez y ésta se votó en el pleno.

del mismo número de circuitos y a los 45 jueces de distrito. Aparecía el segundo de los elementos del "Pacto entre Caballeros", la unanimidad o la tendencia fuerte hacia ella en las votaciones sobre nombramientos.

A partir de 1936 la toma de turnos entre ministros para nombramientos, que después eran aprobados en votaciones unánimes, se volvió cada vez más frecuente,[14] pero antes hubo una serie de nombramientos masivos motivados por la corta duración de los ministros, magistrados y jueces en sus cargos.[15] Recordemos que tenían un cargo de seis años hasta 1944 cuando una nueva reforma restauró el cargo vitalicio para ministros y, después de una ratificación al cuarto año, también para jueces y magistrados.[16] Por lo tanto, en 1944 hubo un nuevo reemplazamiento total de los ministros de la Suprema Corte y también de los jueces y magistrados. En la sesión del 26 de septiembre de 1944 la Corte de nuevo realizó los nombramientos a partir de una lista de "candidatos incuestionables", con la novedad de que en los casos en que no hubo unanimidad sobre un candidato se formó un comité deliberativo para tomar una decisión final. Después del recambio de 1944, el "Pacto entre Caballeros" comienza a funcionar de nuevo para tomar decisiones sobre la ratificación (y por tanto cargo vitalicio) de los jueces y magistrados que llegaban a su cuarto año, y también para transferencias, nuevos nombramientos o reemplazos, licencias temporales y otras vacantes.

En 1958 y 1959 aparecen unas variantes interesantes en cuanto al nombramiento de jueces y magistrados. Por ejemplo, en una sesión los ministros incorporaron una lotería para decidir el turno de los jueces (presumiblemente porque con nuevos nombramientos en la Corte se había alterado el turno). En la sesión del 25 de octubre de 1960 hay una discusión donde se menciona el requisito de tres años de práctica profesional para poder ser nombrado juez de distrito y además contra la práctica de nombrar familiares de ministros como jueces y magistrados (el candidato propuesto no cumplía con este requisito de tres años de práctica profesional, pero se decidió que la postulación se votara en secrecía y una mayoría de 10 contra 6 votó a favor de hacer la excepción). Pero en general durante este periodo el "Pacto entre Caballeros" (turnos entre ministros para nombrar jueces y magistrados y tendencia

[14] Y también se fue extendiendo pues los turnos cada vez más incluían no sólo nombramientos de jueces y magistrados sino también otro tipo de trabajadores en el Poder Judicial y la Suprema Corte, desde secretarios de estudio y cuenta hasta choferes y niñeras pasando por oficiales judiciales, actuarios, taquígrafos, y secretarias.

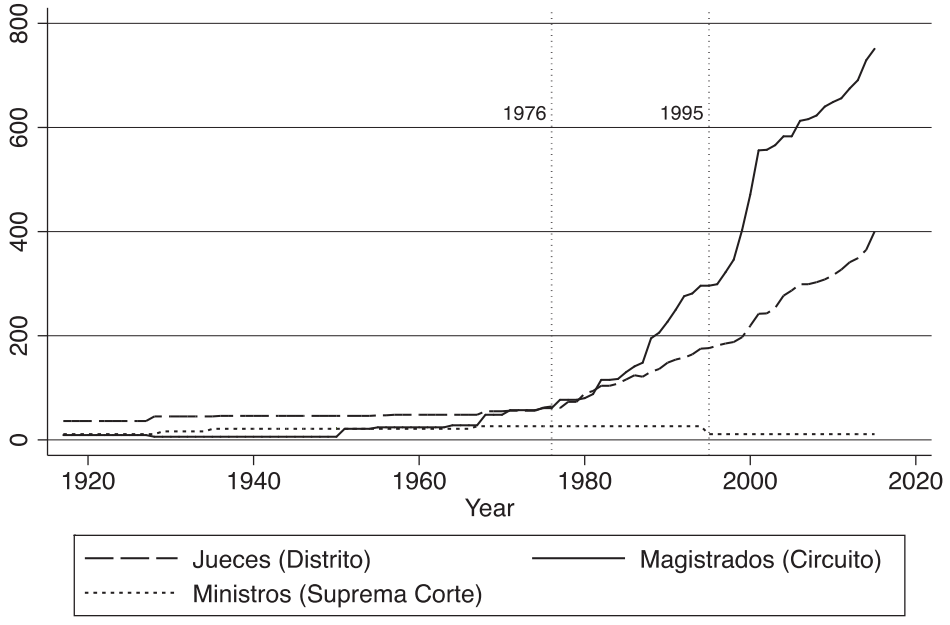
[15] En la sesión del 10 de enero de 1938 se dio una variante interesante: un ministro propuso un candidato para juez pero la Corte en el pleno la rechazó y decidió que la sala a la que pertenecía el ministro propusiera una terna al pleno. Ninguno de los tres candidatos ganó la mayoría de votos, y entonces un cuarto candidato fue propuesto por un ministro y finalmente obtuvo la mayoría de votos.

[16] A pesar de la restauración del cargo vitalicio, la Suprema Corte ya había sido incorporada a la dinámica del régimen de partido hegemónico: de 1944 a 1994 la mayoría de los presidentes durante su administración nombró a más del 50% de los ministros de la Suprema Corte, y casi el 40% de los ministros duraban menos de cinco años en su cargo. Caballero, J. A., "Amparos y abogánsters. La justicia en México entre 1940 y 1968", en Servín, E. (ed.), *Del nacionalismo al neoliberalismo (1940-1994)*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 45-73; Magaloni, B., "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México", en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, NY, 2003, pp. 266-306.

a voto ratificatorio unánime por parte del pleno) fue el procedimiento más común de nombramiento y promoción.

Me he referido al nombramiento y promoción, pero no al monitoreo de los jueces y magistrados. Recordemos que el artículo 97 constitucional establecía que los ministros se repartirían los distritos y circuitos para evaluar el desempeño de jueces y magistrados.[17] Este sistema de "visitadurías" se llevó a cabo con regularidad y se facilitó para los ministros por muchos años debido al relativamente bajo número de jueces y magistrados que existía entonces: de 1917 a 1920 hubo 11 ministros y cuatro jueces y magistrados por ministro en promedio (había seis magistrados y 45 jueces). De 1929 a 1935 el número de ministros sube a 16 y el promedio de jueces-magistrados por ministro baja a tres. De 1935 a 1965 el número de ministros sube a 21 y luego en 1966 sube a 26 lo que, junto con un incremento moderado en el número de jueces y magistrados, hace que el promedio de tres jueces/magistrados por ministro pase a un promedio de cinco jueces/magistrados por ministro en 1975 (gráfica 1).

GRÁFICA 1
Jueces, magistrados y ministros, 1917-2017



Muestra el número total de jueces de distrito, magistrados de circuito (tanto los unitarios como los colegiados a partir de 1951), y los ministros de la Suprema Corte de Justicia desde 1917.
FUENTE: Consejo de la Judicatura Federal, *Órganos jurisdiccionales y circuitos judiciales federales. Reseña histórica 1917-2008*, México, Poder Judicial de la Federación, 2010; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe anual de labores*, México, Poder Judicial, 2008-2015.

[17] En las Actas de Sesiones que he revisado no es posible discernir el mecanismo por el cual los ministros se repartían los distritos y circuitos.

De acuerdo con algunos estudios que existen sobre este tema, el sistema de nombramiento personalizado, el relativamente pequeño número de vacantes por llenar, y el también relativamente fácil monitoreo hacía posible que en las relaciones entre ministros prevaleciera en términos generales la fuerza de la reputación, y del favor del ministro nombrador sobre el desempeño del nombrado, generando un sistema de "mentoraje" e intercambios positivos entre el ministro y sus nombrados.[18] No hay datos sistemáticos para evaluar empíricamente esta aseveración, pero quizá una muestra de que este sistema funcionaba como se ha descrito es el número relativamente bajo de quejas que se presentaban frente a jueces y magistrados (gráfica 2): tanto el número absoluto como el relativo de quejas, el número absoluto dividido entre el número de jueces y magistrados), es bajo durante este periodo (comenzó a crecer a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990).[19] Esto, por supuesto, no es evidencia dura pero sí al menos sugiere que los problemas serios en el Poder Judicial Federal con motivo de la carrera y el gobierno judicial comenzaron a partir de que el número de magistrados y jueces comenzó a crecer de manera exponencial.

III. La degradación del "Pacto entre Caballeros", 1976-1994

Como se muestra en la gráfica 1, el número de jueces y magistrados comenzó a crecer de manera importante a partir de 1976 y, con la multiplicación de los tribunales colegiados de circuito, el número de magistrados comenzó a rebasar al de jueces (gráfica 1). Este incremento en el número de vacantes por llenar puso presión en "la cantera", de la cual los ministros sacaban los candidatos para llenar esas nuevas vacantes y, por tanto, el número de candidatos "externos" al Poder Judicial también se incrementó.[20] Es importante añadir que el incremento en el número de jueces y magistrados implica que el monitoreo sobre su desempeño se vuelve más difícil de llevar a cabo. En específico, conforme el número de ministros de la Suprema Corte cambia también se altera la proporción entre un ministro y el número de jueces y magistrados que le corresponden: en 1994 el promedio de jueces-magistrados por ministro era de 18 (recordemos que hasta 1975 el promedio fue de cinco). El crecimiento del Poder Judicial Federal por supuesto implicó

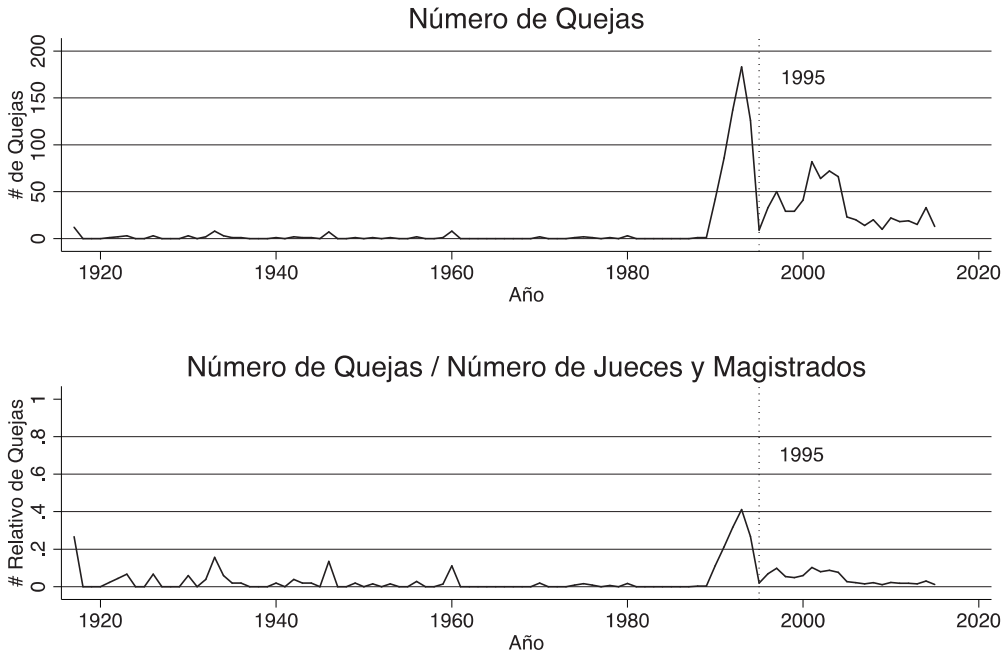
[18] Es importante recordar que durante este periodo el sistema de nombramiento y promoción de jueces y magistrados permitía que la Suprema Corte efectivamente se asegurara de que las decisiones de jueces y magistrados se tomaran de acuerdo con el "espíritu de los tiempos" y éste era el de un régimen autoritario de partido hegemónico. Así, por ejemplo, cuando un juez o magistrado tomaba una decisión fuera de los límites permitidos era sancionado por su mentor en la Corte. Por ejemplo, el "caso Burgoa" muestra como un ministro presiona a un juez de distrito cuando éste tomó una decisión que le molestó al gobierno. Cossío, J. R., *Jurisdicción federal*…, *op. cit*. Caballero, J. A., "Amparos y abogánsters….", *op. cit*.

[19] El número de quejas puede estar subrepresentado pues el autor todavía no está seguro de que ha encontrado todas las quejas existentes en las Actas de Sesiones.

[20] Cossío, J. R., *Jurisdicción federal*…, *op. cit*. Carpizo, J., "Otra reforma constitucional…", *op. cit*.

un aumento notable en su presupuesto: la gráfica 3 muestra el porcentaje que el presupuesto del Poder Judicial de la Federación recibía del presupuesto de egresos y es notable cómo, a partir de 1980, éste crece de manera exponencial (gráfica 3).

GRÁFICA 2
Quejas contra jueces y magistrados, 1917-2015



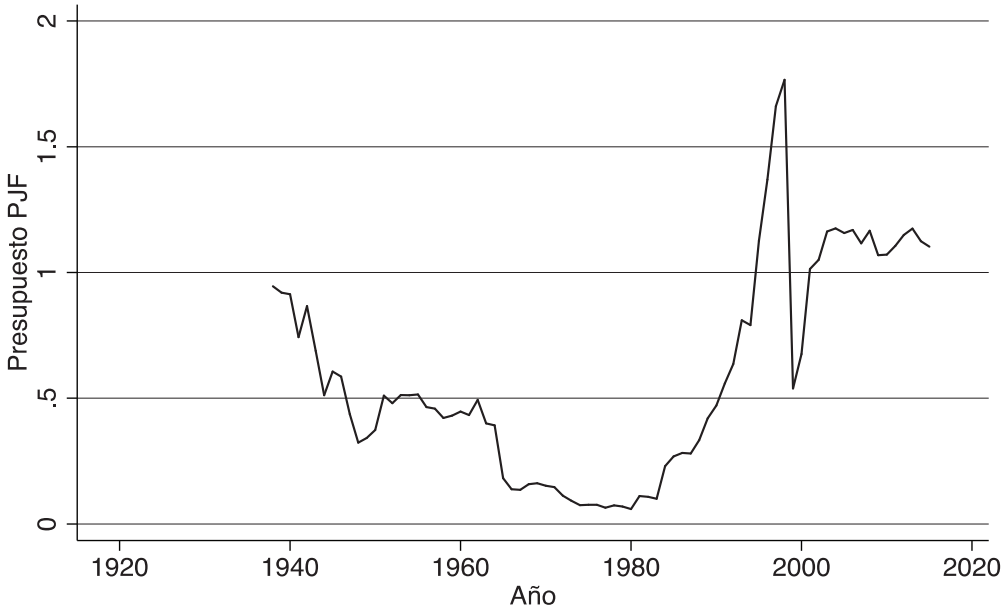
Muestra el número de quejas contra jueces y magistrados dividido entre el número total de los mismos. Entre 1917 y 1994 las quejas son las que se han podido encontrar en las Actas de Sesiones Privadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entre 1995 y 2015 las quejas son las reportadas en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal.

La combinación del incremento de vacantes y su atractivo económico (el incremento del presupuesto se usó no sólo para construir o rentar más juzgados y tribunales sino también para incrementar los salarios de los funcionarios judiciales), coincide con que el mecanismo de nombramiento y promoción de jueces conocido como "Pacto entre Caballeros" comenzó a degenerar. Como se ve claramente en la gráfica 2, el número absoluto y relativo de quejas se incrementó notablemente, alcanzando un pico en los primeros tres años de la década de los noventa (gráfica 2). Los escándalos de corrupción en los que aparecen involucrados jueces y magistrados aumentaron notablemente.[21] El llamado "caso Braun" ejemplifica claramente los problemas de este modelo de gobierno judicial: el ministro Ernesto Díaz Infante fue

[21] Caballero, J. A., "De la marginalidad a los reflectores. El Poder Judicial", en Bizberg, I. y Meyer, L. (eds.), *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México-Océano, 2009, pp. 163-194.

preso con cargos de corrupción por compartir con dos magistrados de circuito un soborno para liberar a un violador y asesino confeso y convicto.[22]

GRÁFICA 3
Presupuesto del Poder Judicial Federal, 1938-2015
como porcentaje del presupuesto de egresos



Muestra el presupuesto del Poder Judicial de la Federación como porcentaje del presupuesto de egresos.
FUENTE: *Diario Oficial de la Federación*, 1938-2015.

En este contexto, sorprende la reforma constitucional de 1987 que otorga aún más poderes administrativos y de gobierno judicial a la Suprema Corte de Justicia pues le transfiere la facultad de crear distritos y circuitos judiciales, que desde 1917 habían correspondido al Congreso y al Ejecutivo (el original artículo 94 de la Constitución decía que esta facultad se regularía por ley). Esta reforma es clave, y un antecedente claro de la reforma de 1994 porque también se le otorgó a la Corte la posibilidad de atraer los casos que considerara "importantes y trascendentes".[23] Sin embargo, la concentración de funciones de tribunal constitucional en la Suprema Corte (que se consolidará en la reforma de 1994) con las incrementadas funciones

[22] Pozas-Loyo, A., y Ríos-Figueroa, J., "The Politics of Amendments Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils", *Texas Law Review*, *89*(7), 2011, pp. 1807-1833; Ríos Figueroa, J., "El Sistema de Justicia", en Negretto, G. (ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 159-204.

[23] Fix-Fierro, H., "Judicial Reform in México: What Next?", en Jensen, E. G. y Heller, T. C. (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 240-289.

administrativas en 1987 es posiblemente una de las anclas que más han detenido el progreso de la jurisprudencia constitucional.[24]

En todo caso, la degradación del "Pacto entre Caballeros" está entre las razones que explican la reforma de 1994 en la que se crea finalmente el Consejo de la Judicatura Federal con el objetivo de encargarse de la administración de los recursos materiales y humanos del Poder Judicial. Esa no es toda la historia pues la reforma se hizo en parte con fines retrospectivos (para sustituir al presidente como árbitro de conflictos políticos, según Magaloni),[25] prospectivos (para que en una Corte más independiente limitara el poder de la oposición que cada vez ganaba más espacios electorales, según Finkel),[26] y del momento (pues el año 1994 fue uno de los más intensos en la vida política reciente de México no sólo por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio sino también por el levantamiento en Chiapas y los magnicidios políticos, según Inclán).[27] Con la reforma de 1994 nace en México, después de más de siete décadas, una carrera judicial formal y un órgano especializado para gobernar al Poder Judicial y administrar la carrera.

IV. La profesionalización del gobierno y la carrera judicial, 1995-2017

El Consejo de la Judicatura Federal heredó el enorme poder administrativo del que anteriormente gozaba la Suprema Corte, tanto en términos de la administración del presupuesto del Poder Judicial como respecto a la designación de los jueces y la gestión de sus carreras. Los motivos políticos detrás de la creación del Consejo eran, en primer lugar, hacer que la jurisdicción e interpretación constitucional fuesen la ocupación primordial de la Suprema Corte y, en segundo lugar, fomentar el profesionalismo en la gestión de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura estaba originariamente compuesto por una mayoría de jueces elegidos por sorteo, un método que efectivamente retiró de la Suprema Corte de Justicia el control sobre los jueces y magistrados, así como también sobre los recursos materiales del Poder Judicial.[28] Desde el primer momento, la Suprema Corte se resistió a esta pérdida de control y comenzó a presionar fuertemente con el fin de recuperar la gestión de la carrera judicial y la administración del gobierno judicial.[29] La presión tuvo éxito: en 1999, después de cuatro años de una intensa batalla entre el Consejo y la Suprema Corte, una reforma constitucional cambió

[24] Ríos Figueroa, J., "El Sistema de Justicia…", *op. cit.*

[25] Magaloni, B., "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court…", *op. cit.*

[26] Finkel, J. S., *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and México in the 1990s*, South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2008.

[27] Inclán, S., *Judicial Reform and Democratic Consolidation: México in the 1990s*, Boston University, 2004.

[28] Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., *El Consejo de la Judicatura…*, *op. cit.*

[29] Carpizo, J., "Otra reforma constitucional…", *op. cit.* Fix-Fierro, H., "Judicial Reform in México…", *op. cit.*

los mecanismos para designar a los cuatro miembros del Consejo de la Judicatura provenientes del Poder Judicial (los otros tres son nombrados por el poder ejecutivo y legislativo.[30] En esencia, la enmienda transformó la selección por sorteo de los jueces de diferentes niveles en una designación directa de los mismos por la Suprema Corte. Esto le dio a la Suprema Corte el control sobre la mayoría de los asientos en el Consejo, lo que le devolvió un peso importante en el control de los recursos materiales del Poder Judicial y las carreras de los jueces de los tribunales inferiores.

Para tener una idea de la relación entre el Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia, la gráfica 4 muestra el número de revisiones administrativas, que son recursos interpuestos contra decisiones del Consejo de la Judicatura ante la Suprema Corte de Justicia, a partir de 1995. También se muestra el número de amparos que la Suprema Corte ha aceptado contra decisiones del Consejo de la Judicatura en los mismos años. En el panel de la izquierda de la gráfica 4 se muestra el número absoluto de ambos instrumentos y es notable cómo se incrementan las revisiones administrativas a partir de 2007. El número de amparos aceptados por la Corte contra decisiones del Consejo[31] es relativamente alto en los primeros años (ver el panel de la derecha) lo cual en cierta forma minó la autonomía decisional del Consejo.

No hay mucha información sistemática sobre el desempeño del Consejo de la Judicatura. Datos dispersos publicados en algunos análisis y por el propio Consejo sugieren que la subordinación del Consejo a la Suprema Corte en 1999 tuvo consecuencias inmediatas.[32] La gráfica 2 muestra que el número de quejas contra jueces después de 1995 ha sido relativamente más alto que en todos los años anteriores (con la excepción de 1988-1994), aunque para evaluar el desempeño del Consejo sería importante cuantificar sus decisiones finales sobre esas quejas (por ejemplo, fundada o infundada), así como el tipo de sanción (por ejemplo, destitución o apercibimiento). Finalmente, será importante evaluar las promociones de los jueces y magistrados hechas por el Consejo y ver si los lineamientos de la carrera judicial se siguen en la mayoría de los casos.

V. Retos y perspectivas del gobierno y la carrera judicial en México

Alrededor del mundo los poderes judiciales se han convertido en actores influyentes en los procesos de formación de políticas públicas y en la definición del contenido

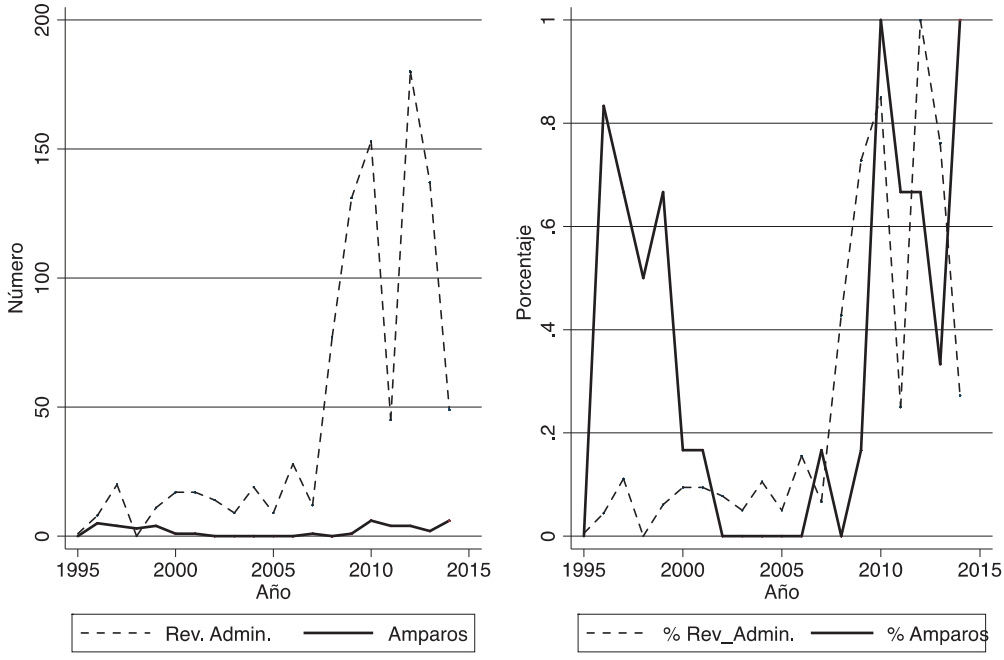
[30] Pozas-Loyo, A., y Ríos-Figueroa, J., "The Politics of Amendments Processes…", *op. cit.*

[31] La reforma de 1994 estableció en el artículo 100 que las decisiones del Consejo eran definitivas e inatacables, "salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva". Por lo tanto, desde el principio no era claro si procedía el amparo contra decisiones del Consejo o si únicamente procedía la revisión administrativa.

[32] Fix-Fierro, H., "Judicial Reform in México…", *op. cit.*

de los derechos ciudadanos, y México no es la excepción. A grandes rasgos, las funciones fundamentales que el Poder Judicial tiene en una democracia constitucional son: *a)* favorecer el ejercicio de un gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la Constitución, y *b)* garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

GRÁFICA 4
SCJN vs. *CJF: revisiones administrativas y amparos*



Muestra el número de revisiones administrativas que la Suprema Corte hace de decisiones del Consejo de la Judicatura, y el número de amparos que la Suprema Corte ha aceptado contra decisiones del Consejo de la Judicatura (en números absolutos y relativos).
FUENTE: página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En teoría, el gobierno de la rama judicial debe ser tal que garantice los medios necesarios para que el sistema en su conjunto pueda cumplir sus fines. Debe, por tanto, garantizar la independencia (interna y externa) y la rendición de cuentas de las instituciones e individuos pertenecientes a la rama. También debe promover el profesionalismo de los funcionarios, la meritocracia en la profesión judicial, la eficacia y rapidez en la procuración e impartición de justicia, el acceso a la justicia y la solución satisfactoria de conflictos. Sin embargo, otras prácticas contrarias a la me-

ritocracia y la profesionalización existen como un peso indebido de las conexiones políticas o personales en el ingreso, la promoción, y las sanciones de jueces, magistrados, y fiscales. Casi está de más decir que estas prácticas en el gobierno judicial limitan el cumplimiento de las funciones propias del Poder Judicial.

En los últimos cien años, México ha recorrido un largo camino para construir un gobierno del Poder Judicial eficaz y una carrera judicial profesional y meritocrática. En este texto he avanzado unos apuntes para hacer una historia socio-política de este desarrollo, necesaria para complementar la historia constitucional y legislativa del mismo. También será importante en el futuro evaluar empíricamente si, y en qué medida, las distintas modalidades de gobierno judicial que ha habido en México han cumplido con los fines del Poder Judicial en los distintos regímenes políticos por los que ha transitado nuestro país.

VI. Bibliografía

Caballero, J. A., "Amparos y abogánsters. La justicia en México entre 1940 y 1968", en Servín, E. (ed.), *Del nacionalismo al neoliberalismo (1940-1994)*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 45-73.

———, "De la marginalidad a los reflectores. El Poder Judicial", en Bizberg, I. y Meyer, L. (eds.), *Una historia contemporánea de México*, México, El Colegio de México-Océano, 2009, pp. 163-194.

Carpizo, J., "Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal", *Cuestiones Constitucionales*, *2*(2), 209-218, 2000.

———, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, *28*(83), 1995.

Cossío, J. R., *Jurisdicción federal y carrera judicial en México,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

Domingo, P., "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, *32*(3), 2000, pp. 703-735.

Finkel, J. S., *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 2008.

Fix-Fierro, H., "Judicial Reform in México: What Next?", en Jensen, E. G. y Heller, T. C. (eds.), *Beyond common knowledge. Empirical approaches to the rule of law*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, pp. 240-289.

Fix-Zamudio, H. y Fix-Fierro, H., *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

González, M. del R., *La administración de justicia antes y después de la Revolución (1910-1920)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

Inclán, S., *Judicial Reform and Democratic Consolidation: Mexico in the 1990s*, Boston University, 2004.

JAMES, T. M., *Law and Revolution in Mexico. A Constitutional History of the Amparo Suit and Social Reform during the Mexican Revolution*, The University of Chicago, 2006.

MAGALONI, B., "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in México", en MAINWARING, S. y WELNA, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, NY, 2003, pp. 266-306.

POZAS-LOYO, A. y RÍOS-FIGUEROA, J., "The Politics of Amendments Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils", *Texas Law Review*, *89*(7), 2011, pp. 1807-1833.

RÍOS-FIGUEROA, J., "El Sistema de Justicia", en NEGRETTO, G. (ed.), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE, 2010, pp. 159-204.

RIVAS ACUÑA, I., *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

LA IDEA DE LIBERTAD EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Zoé Robledo A.

Sumario: I. *Introducción y consideraciones históricas*. II. *El concepto de la libertad en la Constitución de 1917*. III. *Los derechos relacionados con la libertad y sus garantías constitucionales derivados de la Constitución de 1857*. IV. *Los derechos sociales en la Constitución de 1917 como garantías de la libertad*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. Introducción y consideraciones históricas

Stuart Mill consideró a la libertad como "la chispa indescriptible de la originalidad del individuo". La idea de libertad es, quizás, uno de los más controversiales y poderosos ideales de la historia del pensamiento político. Controversiales en la medida en la que distintas tradiciones políticas han procurado definir y acotar dicho ideal para poder explicar y dar sentido a la realidad. Desde Aristóteles en la época clásica, pasando por la modernidad con Hegel, Stuart Mill y en la época contemporánea con Berlin y Pettit, la libertad es un concepto inacabado e inacabable. ¿Es la libertad una ilusión? ¿Acaso vivimos condicionados a vivir de acuerdo con las coordenadas políticas y simbólicas de nuestro tiempo convirtiendo a la libertad en una mera ilusión? ¿Puede ser —en cambio— un derecho inalienable con el que los hombres y mujeres nacen sin importar el lugar y el momento y que sobrepasa a la sociedad, al gobierno y al mismo Estado?

A 100 años de la promulgación de nuestro texto constitucional, reflexionar sobre los principios liberales que fueron incorporados en el Congreso Constituyente de febrero de 1917 puede arrojar luz sobre lo que permanece oscuro en estos tiempos de pérdida de horizontes y de falta de legitimidad en nuestras instituciones. Recordemos que el origen mismo de la Revolución mexicana puede justificarse en la impunidad rampante a quienes de manera sistemática faltaban al cumplimiento de la Ley. El movimiento armado encabezado por el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, obedecía a restablecer el orden jurídico

encabezado por la Constitución de 1857 que el régimen de Porfirio Díaz había subyugado a través de su dictadura.

Por ese motivo la convocatoria original del Congreso Constituyente realizada por Carranza, como Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, en la búsqueda de la legitimidad del movimiento armado que encabeza, encauzar sus esfuerzos en la reforma de la Constitución de 1857 para promulgar una nueva se convirtió en una prioridad. Preservar el espíritu liberal y la forma de gobierno que establecía aquella ley fundamental sí. Marcar un hito histórico en su mandato como Presidente y dotarlo de legitimidad de origen, también.

Sin embargo, el movimiento de Carranza no fue el único, y gracias a esta necesidad de legitimación, tuvo que abrir el espacio del Constituyente a diversas voces de la Revolución. De esta manera, si bien se fortalecieron los elementos liberales de la Constitución, también se incluyeron las respuestas a diversas demandas sociales de la Revolución, así como diversas ideas centralistas y autoritarias de gobierno, heredadas de la propia dictadura.[1]

Como resultado final se lograron incorporar algunos de los postulados revolucionarios, destacando entre ellos temas como la educación libre, laica y gratuita, descrita en el artículo 3o.; la libertad de culto, incluida en el artículo 24; la propiedad originaria de la nación, desarrollada en el artículo 27; el municipio libre, referenciado en el artículo 115; los derechos laborales, introducidos en el artículo 123; y la separación entre el Estado y la Iglesia, establecida en el artículo 130.

Con estos nuevos artículos se fortalecieron las garantías para asegurar derechos y libertades, asimismo, se crearon una serie de derechos colectivos, sin precedente en Constitución alguna, los derechos sociales. Sin embargo, y a pesar de lo novedoso de algunas libertades y derechos incorporados en la Constitución de 1917, varios de ellos solamente complementaron el catálogo propuesto por el liberalismo que alimentó el constitucionalismo mexicano del siglo XIX y que no habían tenido cabida en las Constituciones anteriores. Tal es el caso de los temas relativos a la libertad de creencia y a la libertad de culto.

En este contexto, la Constitución de 1917 resultó ser más liberal que la de 1857, con las salvedades citadas líneas arriba, porque, si bien tuvo influencias de otras corrientes de pensamiento, fue el sentimiento anticlerical manifestado en los artículos 3o., 24 y 130 lo que logró concretar la separación entre el Estado y la Iglesia.

II. El concepto de la libertad en la Constitución de 1917

Si bien la Constitución rescató en gran medida el pensamiento liberal, el liberalismo no es una corriente de pensamiento que se puede caracterizar como unitaria, toda

[1] Véase González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio, "El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en Serna de la Garza, José Ma. y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 47-93.

vez que diversas filosofías pueden ser consideradas como distintas e incluso, en ocasiones contrarias, se consideran liberales por compartir el mismo objeto, la libertad individual, como expresión de la naturaleza humana.

Sin embargo, la palabra libertad es un término que tiene muchas conceptualizaciones. Esta idea la describe muy bien Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*:

> No hay palabra que tenga más acepciones y que de tantas maneras diferentes haya impresionado a los espíritus, como la palabra *libertad*. Para unos significa la facilidad de deponer al mismo a quien ellos dieron poder tiránico; para otros la facultad de elegir a quien han de obedecer; algunos llaman libertad al derecho de usar armas, que supone el de poder recurrir a la violencia; muchos entienden que es el privilegio de no ser gobernados más que por un hombre de su nación y por sus propias leyes… Cada uno llama libertad al gobierno que se ajusta más a sus costumbres o sus inclinaciones; pero es lo más frecuente que la pongan los pueblos en la república y no la vean en las monarquías, porque en aquélla no tienen siempre delante de los ojos los instrumentos de sus males. En fin, como en las democracias tiene el pueblo más facilidad para hacer casi todo lo que quiere, ha puesto la libertad en los gobiernos democráticos y ha confundido el poder del pueblo con la libertad del pueblo.[2]

Por ello no me referiré a la libertad absoluta, que puede ser interpretada como aquella potestad que no tiene límite u oposición alguna, la cual es desarrollada y explicada ampliamente por Tomás Hobbes en su célebre obra *Leviatán*.[3]

De acuerdo con esta genuina y común significación de la palabra, es *un* HOMBRE LIBRE *quien en aquellas cosas de que es capaz por su fuerza y por su ingenio, no está obstaculizado para hacer lo que desea*.[4]

Este trabajo se enfoca en la libertad que necesita de la Ley y de los límites que ésta impone, para garantizar la existencia de una esfera individual y privada, donde no pueden intervenir arbitrariamente terceros.[5]

La libertad del hombre en sociedad consiste en no hallarse bajo más poder legislativo que el establecido en la nación por consentimiento, ni bajo el dominio de ninguna voluntad o restricción de ninguna ley, salvo las promulgadas por aquél según la confianza en él depositada.[6]

Se busca analizar una clase de libertad genérica, es decir la libertad, y no las libertades, porque, a final de cuentas, cuando hablamos de libertades es porque falta la libertad.[7]

---

[2] Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Colección Sepan Cuantos, núm. 191, México, Porrúa, 2011, pp. 143-144.

[3] Véase Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 171-182.

[4] *Ibidem*, p. 171.

[5] Véase Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Colección Sepan Cuantos, núm. 671, México, Porrúa, pp. 15-16.

[6] *Ibidem*, p. 15.

[7] Véase Hayek, Friedrich, *The Constitution of Liberty. The Definitive Edition*, Col. The Collected Works of F. A. Hayek, The University of Chicago Press, 2011, pp. 57-72.

La diferencia entre la libertad y las libertades es la que existe entre una condición en la que está permitido todo lo que no esté prohibido por las normas generales, y otra, en la que está prohibido todo lo que no está permitido expresamente.[8]

El liberalismo sostiene que la propiedad privada estimula la iniciativa y la creatividad individual, favoreciendo la vida democrática. Así se incorpora el concepto de libertad, tanto en la política como en la economía, dando pie a un mayor aprovechamiento de los recursos debido a que permite el libre ejercicio de las preferencias sin acotaciones y bajo la ampliación del mercado como conducto para el bienestar social.

Sin embargo, esa libertad a la que aspiramos se construye con diversos tipos de libertades y, su concepto, si bien no se limita a ellas, tampoco resulta ajeno a las mismas. En palabras de Norberto Bobbio, ésta es la libertad liberal o libertad negativa, ya que ésta depende de que no se ejerza coerción sobre el individuo, o bien que lo defienda de los abusos del poder, es decir, que en esta circunstancia la libertad se entiende como un límite al poder.[9]

Siguiendo la línea de Hayek es necesario dejar claro que la libertad no debe confundirse o reducirse a alguna de las libertades, pero no debemos menospreciarlas, porque al garantizar éstas, se abona en la construcción de aquella. Es por esta razón que no podemos hablar de libertad, si no se alcanza a satisfacer las libertades, por ejemplo, la libertad política, la libertad de elección o la libertad de expresión. De esta manera, los constitucionalismos modernos, especialmente aquellos que contienen ideales democráticos, sociales e incluso socialistas, que prevén la existencia de un Estado Benefactor, buscan equilibrar los derechos y libertades, de sus gobernados a través de disposiciones que garanticen el ejercicio de estas prerrogativas. Esta corriente ideológica, si bien puede compartir ideales liberales su fin último es la igualdad,[10] de tal forma que interpreta la libertad como un derecho que el Estado está obligado a garantizar. Es decir, contrario a la libertad negativa del liberalismo, se trata de una acción positiva.

Estas ideas resultan más cercanas al pensamiento de Rousseau, para quien el pacto social debe celebrarse con equilibrio entre los principios de libertad, igualdad y comunidad. Es decir, que para constituir una sociedad se requiere de una libre comunidad de iguales: libre, porque asegura la plena autonomía política de cada uno y con ello su voluntad de pertenecer al pacto; comunidad, porque el bien de cada miembro se organiza alrededor del bien común; de iguales, porque si se cumple esta condición, ningún asociado tendrá nada que reclamarles a los demás.[11]

Por este motivo se puede decir que si bien la Constitución derivada de la Revolución promovió la libertad liberal o negativa, esa libertad única de la que habla Hayek, para lograrse utiliza mecanismos legales para fomentar la igualdad. De tal suerte que el texto constitucional promovió (y tal vez esto sea lo más importante)

---

[8] *Ibidem*, p. 70. La traducción es propia para este trabajo. El texto original señala: "The difference between liberty and liberties is that which exists between a condition in which all is permitted that is not prohibited by general rules and one in which all is prohibited that is not explicitly permitted".

[9] Véase Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 21.

[10] *Ibidem*, pp. 95, 96, 101 y 102.

[11] Véase Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Porrúa, pp. 3-12.

la libertad positiva, aquella que a decir de Bobbio, es una mutación de la libertad liberal, ocasionada por la influencia de las teorías socialistas del siglo XIX y que encuentra su manifestación en la capacidad jurídica y material del Estado de concretar los derechos garantizados por una Constitución.

Estos mecanismos fueron denominados Garantías Individuales. Con ellos se pretendió garantizar que todos los individuos tuvieran igual acceso a las libertades que la ley fundamental consagra.

III. Los derechos relacionados con la libertad y sus garantías constitucionales derivados de la Constitución de 1857

La Constitución de 1917 buscó consagrar la libertad, a través del otorgamiento de las garantías individuales de los derechos civiles y políticos, recuperando los ideales del constitucionalismo liberal de los siglos XVIII y XIX y afianzando las libertades consagradas en la Constitución federal mexicana de 1857. Asimismo "otorgó" nuevos derechos y libertades que no habían logrado ser reconocidos en la carta magna que le antecedió.

Las garantías y derechos de libertad que enunciaron de manera compartida en ambas Constituciones fueron las siguientes:

1. Artículo 2o. Libertad por nacimiento o ingreso al país.
2. Artículo 4o. Libertad de profesión, industria o trabajo.
3. Artículo 6o. Libertad de expresión.
4. Artículo 7o. Libertad de imprenta.
5. Artículo 8o. Libertad para ejercer el derecho de petición ante funcionarios y empleados públicos.
6. Artículo 8o. Derecho a recibir una respuesta a la petición formulada.
7. Artículo 9o. Libertad de asociación.
8. Artículo 9o. Libertad de reunión.
9. Artículo 10. Libertad para poseer armas en el domicilio para la defensa particular.
10. Artículo 10. Derecho a portar armas.
11. Artículo 11. Libertad de tránsito en cuatro modalidades:
    a) para ingresar al país;
    b) para salir del país;
    c) para viajar por el país;
    d) para cambiar de residencia.
12. Artículo 25. Libre circulación de la correspondencia.
13. Artículo 28. Libre concurrencia económica.[12]

[12] *Cfr*. Del Castillo del Vale, Alberto, *Garantías del gobernado*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005, p. 37.

1. *Artículo 2o. Libertad por nacimiento o ingreso al país*

Este artículo estableció que en el territorio nacional queda prohibida la esclavitud, que en caso de que algún esclavo extranjero ingrese al territorio nacional, alcanzará, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Desde la Constitución de 1857 ya se establecía que en la República Mexicana todos nacen libres.

Es en este artículo que se manifiesta la libertad genérica conceptualizada por los autores del liberalismo y descrita en el capítulo anterior de este análisis. En lo que respecta a la visión de la esclavitud, los autores clásicos encuentran diversos argumentos para justificarla. Sin embargo, fueron los argumentos a favor de la libertad y de la igualdad entre los hombres, los que prevalecieron para determinar la abolición de la esclavitud en el constitucionalismo del siglo XIX. Prueba de ello es la siguiente descripción que sobre el tema de la esclavitud realiza Juan Jacobo Rousseau:

> Puesto que ningún hombre tiene por naturaleza autoridad sobre su semejante, y puesto que la fuerza no constituye derecho alguno, quedan sólo las convenciones como base de toda autoridad legítima sobre los hombres.
>
> …
>
> Renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aun a sus deberes. No hay resarcimiento alguno posible para quien renuncia a todo. Semejante renuncia es incompatible con la naturaleza del hombre: despojarse de la libertad es despojarse de moralidad. En fin, es una convención fútil y contradictoria estipular de una parte una autoridad absoluta y de la otra una obediencia sin límites…[13]

Actualmente, tras una serie de reformas, el contenido de este precepto se encuentra en el artículo 1o. constitucional.

2. *Artículo 4o. Libertad de profesión, industria o trabajo*

En esta disposición se consagra la libertad ocupacional, la cual permite a toda persona dedicarse a la actividad, profesión, comercio, industria o trabajo que elija. Incluye el mandato de que nadie podrá prestar su trabajo sin la justa retribución ni su consentimiento, porque "la esclavitud, el trabajo forzado y la servidumbre han sido conceptualizadas como formas concretas de violación a la libertad personal".

El texto constitucional también previó limitantes. Primero, que la actividad sea lícita, es decir, apegada a la ley. Segundo, que dicha actividad no haya sido vedada por la resolución de alguna autoridad judicial o administrativa. Tercero, que se cumplan con las modalidades establecidas para su ejercicio, es decir, contar con requisitos tales como la cédula profesional.

Actualmente, el contenido de este precepto se encuentra previsto en el artículo 5o. constitucional.

[13] Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, pp. 6-7.

3. *Artículo 6o. Libertad de expresión*

Sin duda, una de las libertades más relevantes para la humanidad en su carácter de animal racional y animal político (*ζωον πολιτικον*) es la libertad de expresión, toda vez que esta es la manifestación directa de la libertad de pensamiento, una de las libertades básicas de todo ser humano.

La libertad de expresión es una de las condiciones esenciales de cualquier régimen democrático; en otras palabras, la libertad de expresión es condición necesaria (aunque no suficiente, desde luego) para que se pueda considerar que en un determinado país hay democracia.[14]

La libertad de expresión tiene dos maneras de manifestarse: la oral y la escrita. El artículo 6o. tiene como objeto garantizar la libertad de expresión oral. Este precepto establece que la manifestación de las ideas, pensamientos y opiniones será libre, ya que no podrá ser sujeta a inquisición administrativa o judicial. Sin embargo, se plantean cuatro limitaciones: atacar a la moral, provocar algún delito, atacar los derechos de tercero o perturbar el orden público.

La libre manifestación de las ideas contenida en este artículo se circunscribe a la forma verbal y se trata de un derecho que conlleva la obligación del Estado y de sus agentes de abstenerse de interferir en la esfera del individuo, así como garantizar que se pueda manifestar libremente.

Como toda garantía constitucional, esta libertad conlleva algunas restricciones. La Constitución de 1917 refirió cuatro:

a) Se ataque a la moral. Es decir, que la expresión vaya en contra de lo que la población en general considera moral y, que sin constituir un delito, pueda ser determinado jurídicamente como una falta pública.
b) Se ataque a derechos de terceros. El derecho termina donde comienzan otros, por ello, la libertad de expresión no permite a otros atacar en su persona o patrimonio.
c) Provoque algún delito. Si la manifestación deriva en un acto sancionado penalmente.
d) Perturbe el orden público. En otras palabras, la libertad de expresión no debe alterar el desarrollo normal de la vida en sociedad, ni afectar la paz pública.

4. *Artículo 7o. Libertad de imprenta*

En este precepto constitucional se reguló la libertad de expresión en su vertiente escrita. Por ello, de manera semejante al apartado anterior, este artículo determina

[14] Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 371.

la inviolabilidad de dos libertades específicas: la libertad para escribir y la libertad para publicar escritos sobre cualquier materia.

Al igual que el artículo anterior, esta garantía tutela la manifestación del pensamiento, ideas y opiniones, pero, a diferencia de aquel, el artículo 7o. protege la materialización de los mismos por medios escritos.

La libertad de expresión gráfica o impresa es una conquista esencial de cualquier régimen democrático, de modo que puede que puede decirse que sin ella no puede haber democracia. Ya en la Declaración francesa de 1789 se establecía: "La libre comunicación de pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo hombre puede hablar, escribir o imprimir libremente, pero debe responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley" (artículo 11).[15]

Por ese motivo, existe la obligación del Estado de impedir que terceros obstruyan esta expresión de la manifestación escrita de las ideas. Asimismo, el Estado deberá abstenerse de obstaculizar esta manifestación, tampoco podrá establecer censura previa a cualquier impreso y el Estado se encuentra imposibilitado para pedir fianza a los autores o editores de cualquier publicación.

Así como la libertad de expresión tiene límites, la libertad de imprenta tiene tres:

a) El respeto a la vida privada.
b) El respeto a la moral. Esta limitante se encuentra exactamente en el mismo tenor que su similar en la libertad de expresión oral.
c) El respeto a la paz pública. La libertad de imprenta no debe atentar contra la estabilidad social, económica, política y jurídica del país.

5. *Artículo 8o. Libertad para ejercer el derecho de petición ante funcionarios y empleados públicos*

El artículo 8o. estableció la posibilidad de toda persona para realizar solicitudes a la autoridad para hacerle algún requerimiento determinado. La petición debe ser formulada por escrito y de manera pacífica y respetuosa.

Independientemente de estas modalidades que debe cumplir toda petición para ser atendida, existe una limitante que expresa el propio artículo. Se trata del hecho de que solamente los ciudadanos (mexicanos mayores de dieciocho años que tengan un modo honesto de vivir) están facultados para ejercitar el derecho de petición en materia política.

6. *Artículo 8o. Derecho a recibir una respuesta a la petición formulada*

Toda petición remitida a un servidor público debe derivar en una respuesta por parte de éste, de ahí la estrecha relación entre el derecho de petición y la obligación

[15] Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 428.

de la autoridad para responder dicho requerimiento. Es decir que el peticionario tiene derecho a que se le dé contestación a su solicitud. El acuerdo que emita la autoridad a la que se dirigió la petición debe atender congruentemente la misma y darle respuesta, aunque su solicitud sea negada, porque esta disposición obliga a responder, pero no obliga a que la respuesta sea en un sentido determinado.

El derecho de respuesta no presupone que ésta deba ser favorable a la petición hecha, tampoco que deba ocuparse sobre el fondo de la cuestión. El derecho de respuesta opera como una garantía al peticionario de que el órgano o servidor público ha conocido de la petición, y ha dictado un acuerdo sobre tal conocimiento de la misma. Este acuerdo ofrece los más variados contenidos dependiendo del tipo de petición: proporcionar información, expedir documentación, realizar una inscripción, eliminar un registro, otorgar una prestación, conceder un permiso o licencia, restringir una actividad pública o privada, otorgar un beneficio, conocer de una queja, que se adopte una posición respecto a un ámbito del interés público, y una larga lista de etcéteras.

En cualquier caso, la obligación constitucional pone de relieve que lo que se hace del conocimiento del peticionario es el acuerdo tomado por el órgano o servidor público respecto de la petición, y no la satisfacción del objeto de la misma.[16]

La obligación de respuesta a una petición por parte de la autoridad forma parte de la ideología liberal, porque constituye un control al poder. Es por este motivo que la Constitución señala que la respuesta deberá emitirse en breve tiempo. Como este lapso no está definido por la ley fundamental, es necesario remitirse a las disposiciones secundarias para determinar el tiempo exacto para emitir la respuesta.

7. *Artículo 9o. Libertad de asociación*

El artículo 9o. implica dos libertades que van correlacionadas una con la otra: la libertad de asociación y la libertad de reunión.

La libertad de asociación y el derecho de reunión desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento de las sociedades democráticas, porque propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.[17]

El derecho de asociación consiste en la libertad con la que cuentan los individuos dotados de personalidad jurídica para unirse con el fin de constituir agrupaciones permanentes y organizadas para la consecución de fines comunes, es decir, la libertad de asociación es el fundamento de todas las personas morales.

---

[16] Salgado Cienfuegos, David, "Artículo 8o. constitucional. Derecho de petición y derecho de respuesta", en Ferrer Mac-Gregor Poisot *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, pp. 1178-1179.

[17] García Garate, Iván, "Artículo 9 constitucional. Derecho de asociación y reunión", en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 1211.

La libertad de asociación tiene un papel esencial en la conformación de las democracias modernas, pues expresa la posibilidad de constituir agregados interpersonales de intereses, que tengan reconocida una personalidad jurídica. Por medio de las asociaciones de las personas añaden un elemento importante a su convivencia y pueden expandir su horizonte vital, participando con otras personas en la consecución de ciertos fines.[18] Adicionalmente, en el mismo sentido:

> El derecho o la libertad de asociación garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país. Esta libertad permite que cualquier ciudadano pueda ser parte de esas organizaciones, o bien que pueda crear su propia organización o asociación.[19]

Se contempla como un derecho limitado o restrictivo, pues para su ejercicio, el fin de dicha asociación no debe ser ilícito, y su ejecución deberá ser en forma pacífica.

Es importante señalar que en este artículo no existe la posibilidad de que una autoridad pueda prohibir una manifestación o asamblea de ciudadanos, siempre y cuando ésta se realice de manera lícita y pacífica.

8. *Artículo 9o. Libertad de reunión*

El derecho de reunión es la libertad pública individual que faculta a un grupo de personas a concurrir temporalmente en un mismo lugar, con un fin específico para cumplir con una actividad específica y dispersarse, una vez que se cumpla con su objeto específico.

La Constitución otorgó la libertad de poder reunirse pacíficamente y sin armas, para cualquier finalidad lícita y conforme a la ley. Esta garantía es vedada a los extranjeros únicamente en lo que respecta a la materia política.

9. *Artículo 10. Libertad para poseer armas en el domicilio para la defensa particular*

El artículo 10 de la Constitución de 1917 reconoció como derecho fundamental, que los particulares posean armas como medio de defensa y protección en caso de ser necesario, como es el hecho de que sólo puedan poseerse en el domicilio legal del ciudadano.

En México desde la Constitución federal de 1857 se ha reconocido el derecho fundamental a la portación y posesión de armas como una prerrogativa de los gobernados en los siguientes términos: "Artículo 10. Todo hombre tiene derecho de

---

[18] Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 476.

[19] García Garate, Iván, *op. cit.*, p. 1218.

poseer y portar armas para su seguridad y legítima defensa. La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurren los que las portaren".[20]

La idea predominante, es para prohibir a los gobernados, la posesión y portación de armamento de guerra, a tal punto que se provoque violencia entre ellos. Por ello, para que este derecho sea debidamente ejercido, debe ejercerse al interior del domicilio del gobernado y tener por objeto su seguridad y legítima defensa, imponiendo la obligación al Estado de respetar este derecho.

La limitante de este derecho es que dichas armas no sean de uso específico para las funciones de las fuerzas armadas o bien se encuentren prohibidas por alguna ley.

10. *Artículo 10. Derecho a portar armas*

Complementario al derecho descrito en el rubro anterior las personas podrán portar armas fuera de su domicilio y transportarlas consigo a cualquier lugar en el que circulen o transiten, siempre y cuando cumplan con las regulaciones secundarias. Al respecto, el texto original de la Constitución, se regulaba con un precepto negativo: … "pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía".[21]

11. *Artículo 11. Libertad de tránsito en cuatro modalidades*

El contenido de este artículo manifiesta el hecho de no impedir, ni entorpecer la entrada y salida de una persona al y del territorio nacional, el viaje dentro de éste o el cambio de su residencia o domicilio y en no exigir ninguna condición o requisito para ello.

En la actualidad, el contenido de este precepto, se advierte que la libertad de tránsito como garantía individual, se refiere únicamente al desplazamiento o movilización física del gobernado. Por ende, esta libertad, puede ser limitada, si una autoridad competente, impone condiciones para el uso de caminos.

Este artículo comprende cuatro libertades especiales: la de entrar al territorio de la República, la de salir del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar la residencia o domicilio:

A. *Para ingresar al país*

Se trata de una libertad garantizada para toda persona, sea nacional o extranjera. Significa poder ingresar al país, ya sea como regreso, paseo, visita o incluso de paso para acceder a otra nación.

---

[20] *Cfr*. Villanueva Villanueva, Ernesto, *Seguridad, armas de fuego y transparencia: mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 109.

[21] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2005, p. 819.

B. *Para salir del país*

De igual manera que se puede ingresar al país, se puede salir de éste hacia otros países, sin que las autoridades nacionales puedan impedirle que ejerza esta potestad, independientemente de sus motivos.

C. *Para viajar por el país*

Esta libertad permite viajar por el territorio nacional, ya sea dentro de la misma localidad, o entre las entidades federativas, sin necesidad de pasaporte, salvoconducto ni ningún otro requisito o documento.

D. *Para cambiar de residencia*

Se trata de la facultad de mudar su residencia dentro de la misma localidad o incluso a otra ciudad, sin necesidad de intervención de autoridad alguna.

Todas las modalidades de esta libertad aquí enunciadas tienen diversas limitantes, ya sean cuestiones de salubridad, resoluciones de carácter administrativo o judicial, o cuestiones de emigración e inmigración.

12. *Artículo 25. Libre circulación de la correspondencia*

El artículo prevé la inviolabilidad de la correspondencia, lo que impide que la autoridad la interfiera, registre o conozca su contenido. Cualquier excepción a este principio deberá contar con una orden judicial que justifique dicha circunstancia.

Actualmente el contenido de este artículo se encuentra en el párrafo décimo séptimo del artículo 16 constitucional.

13. *Artículo 28. Libre concurrencia económica*

La garantía que regula el mencionado artículo es la libertad económica, es decir la posibilidad de que cualquier individuo acuda libremente al mercado para ofrecer bienes y servicios en condiciones de libertad e igualdad. Castigando severamente todo acaparamiento.

Para garantizarla, prohibe el establecimiento de monopolios, así como prácticas monopólicas, estancos y exenciones de impuestos amén de castigar cualquier tipo de acaparamiento.

IV. Los derechos sociales en la Constitución de 1917 como garantías de la libertad

La Constitución de 1917 amplió el catálogo de libertades, toda vez que conservó las enunciadas en el párrafo anterior y agregó los siguientes derechos:

1. Artículo 3o. Derecho a la educación libre, laica, pública y gratuita.
2. Artículos 4o. y 123. Libertad de trabajo digno y socialmente útil.
3. Artículos 24 y 130. Libertad de profesar una creencia religiosa, libertad de cultos y separación del Estado y la Iglesia.
4. Artículo 115. Municipio libre.

Adicionalmente a las libertades enunciadas en el listado anterior, vale la pena hacer mención a tres disposiciones más.

Dos son aquellas que incluyen los derechos sociales emblemáticos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el régimen de propiedad (artículo 27) y el régimen laboral (artículo 123), los cuales pueden ser identificados como derechos de igualdad y no de libertad, pero que vale la pena hacer una mención en atención a su relevancia, social, histórica, conceptual, jurídica y política.

La tercera es la relativa a la no reelección del ejecutivo federal que si bien puede ser considerada como un elemento orgánico de la Constitución, debe tomarse el valor de esta propuesta como uno de los triunfos de la Revolución, por dar cumplimiento a uno de sus objetivos fundamentales: "Sufragio efectivo no reelección". Asimismo, la prohibición de reelección presidencial, en el contexto inmediato posterior a una dictadura es en sí una forma de control del poder, es decir, una expresión de la libertad, en sí misma.

1. *Educación libre, laica, pública y gratuita (artículo 3o.)*

La propuesta de una enseñanza libre prevé la orientación científica de la misma. Asimismo, la definición de libertad en la educación incluye en su conceptualización que ésta, se opondrá contra la ignorancia y sus efectos, como los fanatismos y prejuicios, así como las servidumbres y la esclavitud.

Esta premisa se cumplía a cabalidad en la Constitución de 1857, en la cual era un verdadero derecho individual de libertad, porque establecía sin ningún tipo de restricción "que la enseñanza era libre, lo cual significaba que todo individuo tenía la potestad de impartir toda clase de conocimientos, sin que el Estado o sus autoridades pudieran obligarlo a adoptar determinado método e ideario educativos".[22]

Toda vez que hubo un abuso de este derecho durante el Porfiriato, especialmente por las congregaciones religiosas, en el texto constitucional de 1917 hubo modifi-

[22] Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002, p. 436.

caciones a este precepto. Si bien, en el proyecto de Carranza se mantenía el principio de libertad de enseñanza, el sentimiento anticlerical de la Revolución llevó a los constituyentes a prever una disposición constitucional que arrancara la educación de manos del clero, por lo cual se propuso adicionar que la educación impartida en los establecimientos oficiales sería laica.[23]

Sin embargo, lo anterior no fue suficiente y el pensamiento revolucionario se hizo presente, imponiendo una serie de modalidades a la enseñanza, porque con ella se intentó cambiar el modelo de nación. Y es que la educación resultaba ser base fundamental para estos fines, tal como lo describe Montesquieu: "El régimen republicano es en el que se necesita de toda la eficacia de la educación. El temor en los gobiernos despóticos nace espontáneamente de las amenazas y los castigos; el honor en las monarquías lo favorecen las pasiones, que son a su vez por él favorecidas; pero la virtud política es la abnegación, el desinterés, lo más difícil que hay".[24]

El artículo 3o., en su texto original, sentó las bases de todo el sistema público de educación del país en el siglo XX. Garantizó el derecho social a la educación para que ésta fuera obligatoria, laica y gratuita, como una idea de redención del pueblo y como instrumento de progreso económico individual y nacional. Para ello estableció ocho reglas contenidas en sus fracciones:

I. Los principios: educación laica, democrática, nacional y que contribuyera a la mejor convivencia humana.
II. La posibilidad para los particulares de impartir educación, siempre y cuando obtuvieran la autorización correspondiente por parte del Estado.
III. Las obligaciones que deberían cumplir los planteles particulares de enseñanza.
IV. La prohibición para las corporaciones religiosas de participar en el proyecto educativo.
V. La facultad del Estado mexicano de retirar, en cualquier momento y de manera discrecional, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.
VI. La obligatoriedad de la educación primaria.
VII. La garantía de que toda la educación impartida por el Estado sería gratuita.
VIII. La facultad del Congreso de expedir leyes para unificar, distribuir y coordinar la función social educativa entre los diferentes órdenes de gobierno de la República.

Con estos principios, lo que se pretendió nunca fue afectar la libertad, sino, por el contrario, dar un cauce a la enseñanza, para garantizar que la educación formara ciudadanos libres en su pensamiento para poder ejercer su libertad.

[23] Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 764.

[24] Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Colección Sepan Cuantos, núm. 191, México, Porrúa, 2011, p. 33.

2. *Libertad de trabajo digno y socialmente útil (artículos 4o. y 123)*

En 1906, antes del inicio del levantamiento armado, estalló una huelga en la mina de Cananea, Sonora y, al año siguiente, otra en Rio Blanco, Veracruz. Entre las demandas básicas de estas luchas se encontraban: jornada laboral de ocho horas; establecimiento de salarios mínimos; indemnizaciones por accidentes laborales; otorgamiento de pensiones; descanso dominical obligatorio, y abolición de las "tiendas de raya" de las haciendas que mantenían permanentemente endeudados a los peones. El movimiento obrero alcanzó estas metas, así como derechos de seguridad social y libre asociación de los trabajadores.

Se incorporó el concepto de trabajo digno o decente, con el propósito de reconocer y garantizar las condiciones mínimas que deben imperar en toda relación de trabajo, y con ello, lograr el pleno respeto a la dignidad humana de los trabajadores. Lo anterior, para propiciar que las normas laborales dispongan que los trabajadores cuenten con un empleo con prestaciones y acceso a la seguridad social; que no exista discriminación de ninguna índole; que se reciba la capacitación continua que se necesita y, también, que se cumplan con las condiciones de seguridad e higiene, en los centros de trabajo. Además, el concepto incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva y, finalmente, incorpora la protección a la igualdad sustantiva de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.[25]

3. *Libertad de profesar una creencia religiosa, libertad de cultos y separación del Estado y la Iglesia (artículos 24 y 130)*

El derecho de poder profesar la creencia religiosa que se desee y con ello tener las ideas religiosas y dogmas que a cada quien le agrade es parte fundamental de la manifestación de la libertad de pensamiento.

De manera paralela y complementaria se estableció la libertad de culto, que permite practicar las ceremonias y demás actos de culto en los templos. La limitante a estos derechos radicaba en que los actos de devoción se celebraran dentro de los templos y que no constituyeran un delito o faltas a la ley.

Ambas libertades fueron plasmadas en el artículo 24 constitucional. Sin embargo, se puede señalar que se trata de dos libertades que tardaron en manifestarse legalmente en nuestro país por razones políticas, especialmente la influencia que la Iglesia católica ejercía sobre el Estado mexicano.

El sentimiento anticlerical de la Revolución permitió crear una disposición expresa (artículo 130) que separara a estas dos instituciones y que colocara a la Iglesia católica a la par de cualquier otra institución religiosa, con derechos y obligaciones iguales, mientras que el Estado quedó como rector de todas ellas. Con estas acciones se logró garantizar las libertades en materia religiosa.

---

[25] Arellano Cuan, David *et al.*, *Reforma laboral, derecho del trabajo y justicia social en México*, México, Secretaría de Gobernación, 2013, p. 27.

4. *El municipio libre (artículo 115)*

El texto original del artículo 115 constitucional sentó importantes bases respecto al municipio. Se indicó que el Estado tomaría como base de su división territorial y administrativa el municipio libre; la forma de gobierno municipal, que sería el ayuntamiento de elección popular directa; la libertad política del municipio; la autonomía económica del municipio, y la personalidad jurídica.

Venustiano Carranza siempre destacó la posición vital del municipio libre, al poner en manos del Congreso Constituyente su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, en el que anteponía que la independencia del municipio, no sólo recaía en el aspecto político, sino también en lo económico, supuesto que centraría la captación propia de fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades.[26]

Sin embargo, la redacción original del artículo 115 no logró plasmar todos los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la Hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a las legislaturas locales; tampoco se estableció la instancia para resolver los conflictos entre los municipios, los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deben prestar los ayuntamientos.

El artículo 115 constitucional no menciona en ningún momento la palabra autonomía, sin embargo sí refiere al concepto de municipio libre, el cual, visto desde la perspectiva, contiene el sentido doctrinario de autonomía.

La doctrina del municipalismo desglosa el concepto de autonomía en tres apartados fundamentales: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía financiera.

En general la doctrina municipalista de nuestro país entiende que desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917 el municipio adquirió las características que lo ubican como un poder público dentro de la estructura del Estado mexicano. Esto en cuanto que al estar prevista esta institución en el artículo 115 del ordenamiento constitucional, y estar precisadas sus atribuciones legales y un gobierno propio, se le diferenció del orden federal y del estatal.[27]

La autonomía política significa la capacidad jurídica de un municipio para autodeterminarse sin interferencias de otros órdenes de gobierno, otorgándose democráticamente sus propias autoridades.

En México el artículo 115 constitucional reconoce el ayuntamiento como un órgano de gobierno municipal, lo cual tiene una connotación inequívoca de que la autonomía política municipal coloca este ente como un verdadero poder público.

---

[26] Véase Nava Negrete, Alfonso, "Los municipios en México", en *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 313.

[27] Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2008, p. 470.

5. *La propiedad originaria de la nación (artículo 27)*

" Tierra y libertad!" fue el lema que abanderaban los zapatistas cuando reclamaban la restitución de los ejidos a los indígenas, la confiscación de la tierra a los enemigos de la revolución y la entrega de tierra a quienes no la poseían. Si bien este grupo fue derrotado por el ejército constitucionalista de Carranza su ideología fue lo suficientemente fuerte para moldear un artículo 27 constitucional con un sentido agrarista de vanguardia, a través de la idea de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas.

El proyecto original de Carranza era eminentemente liberal, garantizaba el derecho a la propiedad desde esta perspectiva, pero no atendía las necesidades de los campesinos que habían luchado por sus derechos durante la Revolución. Sin embargo, en el Congreso Constituyente se modificó este concepto y la propiedad privada quedó tan sólo como una modalidad de algo novedoso, el concepto de la propiedad originaria de la nación, lo que significa que el territorio de agua y tierra que constituyen el territorio de la nación son propiedad de ésta, reservándose su facultad de transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.

Todas estas acciones fueron realizadas con la finalidad de garantizar la libertad, a través del acceso a un pedazo de tierra, ya fuera mediante propiedad privada o comunal, que permitiera a los mexicanos tener la seguridad de contar con un patrimonio y poder acabar con el régimen de servidumbres impuesto por el Porfiriato.

6. *No reelección del presidente (artículo 83)*

Políticamente el gran triunfo del movimiento constituyente fue prohibir en el texto constitucional la reelección del presidente. El dictador Porfirio Díaz se había hecho con el poder en 1876 con el apoyo de los militares. Durante su dictadura si bien hubo un progreso sin precedentes, los campesinos y los indígenas fueron despojados de sus propiedades y derechos, y acabaron en una situación de miseria. Desde 1900 diversos grupos cuestionaban el régimen y el 20 de noviembre de 1910, Francisco I. Madero logra convocarlos a la Revolución bajo el lema "Sufragio efectivo, no reelección".

La victoria se plasma en el contenido del proemio del artículo 83 constitucional que a la letra decía: "Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto…"[28]

La no reelección del presidente es un triunfo liberal en la medida de que se trata del establecimiento de un serio límite al más fuerte de los poderes públicos.

[28] Tena Ramírez, *op. cit.*

V. Conclusiones

Es posible afirmar que, con la introducción de los derechos sociales, se fortalece la idea de libertad en nuestro constitucionalismo, si bien no en un marco individual, sí como la posibilidad de acceso a la misma a través de una acción afirmativa enfocada a un sector social determinado. Pensarlo de otra manera es un contrasentido, basta recordar el lema zapatista: "Tierra y Libertad", el cual representó de manera enfática uno de los temas centrales de la Revolución; recuperar la libertad de los ciudadanos frente al autoritarismo del Porfiriato.

Esta idea es cercana al pensamiento de Rousseau, quien señala que para lograr establecer un pacto social es necesario lograr un equilibrio entre la libertad, la igualdad y la comunidad.

Es decir que al menos a manera de aspiración, la Revolución condujo a establecer en el orden jurídico mexicano los principios de libertad positiva, que describe Bobbio, al pretender construir una nación de iguales, en donde nadie tuviera que someterse a la voluntad de un tercero.

De esta manera se puede interpretar a los derechos sociales como una manifestación de la necesidad de liberarse de ataduras, como lo eran las condiciones laborales a las cuales se encontraban sujetos tanto los campesinos como los obreros y que en muchos casos podrían clasificarse como formas de servidumbre, incluso de esclavitud.

Sin embargo, la propia Constitución mantuvo e introdujo ideas centralistas y autoritarias del régimen derrocado, que en muchos sentidos impedirían la materialización de esta libertad. Para tomar esta decisión, ayudó la existencia del positivismo jurídico, ideología imperante en la época. Esta corriente del pensamiento manifestaba que los derechos los otorgaba el Estado. "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".[29]

En contraste la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 señalaba: "Artículo 1o. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara. Que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".[30]

Así, se transitó del iusnaturalismo liberal, que había imperado en la Constitución de 1857 con el "reconocimiento de derechos", al "otorgamiento de derechos" del positivismo decimonónico de la propia Constitución de 1917.

Actualmente se ha regresado al reconocimiento de los derechos fundamentales y se ha renombrado el primer capítulo constitucional "De los Derechos Humanos y sus garantías", logrando armonizar ambas corrientes del pensamiento, de tal suerte

[29] *Ibidem*, p. 817.

[30] *Ibidem*, p. 607.

que se reconozcan los derechos y se otorgan sus garantías. El texto constitucional vigente dice:

> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Por este motivo, una carencia de la norma fundamental de 1917 fue la libertad política, un concepto en el cual se funda la democracia occidental moderna, ya que esta clase de libertad se circunscribe a que se gobierne con fundamento en las normas abstractas, generales e impersonales y no bajo el criterio de los hombres, porque cuando se deja el gobierno al criterio humano, su voluntad se manifiesta arbitraria, despótica o simplemente ignorante.[31]

Por fortuna la Constitución evoluciona de manera cotidiana, se adapta a su tiempo y se alimenta tanto de sus aciertos como de sus errores. Si bien aún no hemos alcanzado de lleno la aspiración de una sociedad igualitaria y libre, por lo menos podemos pensar que hemos caminado en ese rumbo y que hemos construido como sociedad los caminos que nos llevarán a esa meta. El gran problema de nuestro tiempo no sería la falta de libertad, sino que su ausencia no resultara incómoda. Apreciemos y revaloremos las libertades que nos hemos dado y que hemos consagrado en nuestra carta magna para que nunca sea ese el caso.

VI. Bibliografía

Arellano Cuan, David *et al.*, *Reforma laboral, derecho del trabajo y justicia social en México*, México, Secretaría de Gobernación, 2013.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002.

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Del Castillo del Vale, Alberto, *Garantías del gobernado*, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2005.

García Garate, Iván, "Artículo 9 constitucional. Derecho de asociación y reunión", en Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

[31] Sartori, Giovanni, *30 lecciones. Democracia*, México, Taurus, 2009, pp. 67-69.

GONZÁLEZ, María del Refugio y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, "El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917", en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

HAYEK, Friedrich, *The Constitution of Liberty. The Definitive Edition*, The Collected Works of F. A. Hayek, The University of Chicago Press, 2011.

HOBBES, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Colección Sepan Cuantos, núm. 671, México, Porrúa.

MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Colección Sepan Cuantos, núm. 191, México, Porrúa, 2011.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Los municipios en México", en *Derecho municipal iberoamericano*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2008.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Porrúa.

SALGADO CIENFUEGOS, David, "Artículo 8o. constitucional. Derecho de petición y derecho de respuesta", en FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Konrad Adenauer Stiftung y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

SARTORI, Giovanni, *30 lecciones. Democracia*, México, Taurus, 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 2005.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Seguridad, armas de fuego y transparencia: mito y realidad sobre el derecho de posesión y portación de armas de fuego en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

LA IGUALDAD, LA UNIVERSALIDAD Y LA CONSTITUCIÓN

Sandra SERRANO*

SUMARIO: I. *La igualdad como reconocimiento, representación y redistribución*. II. *Las ideas de igualdad en la Constitución mexicana*. III. *La universalidad como pendiente*. IV. *Bibliografía*.

El derecho a la igualdad, en tanto cláusula de reconocimiento, ha ganado terreno en la Constitución. Desde el texto original de 1917 a la fecha, el derecho a la igualdad se ha expandido más allá de su dimensión formal, para incorporar la igualdad entre hombres y mujeres, la de los pueblos indígenas y, por supuesto, la prohibición de la no discriminación. Además, la Constitución ha avanzado en el reconocimiento de la igualdad política, pero no necesariamente ha sucedido lo mismo tratándose de la igualdad económica. En efecto, el trayecto de la igualdad en la Constitución mexicana no puede entenderse como uno de mera ampliación de su contenido y alcance, sino como uno que ha privilegiado a la igualdad como reconocimiento y a la igualdad como representación política, pero que ha demeritado a la igualdad como redistribución.

La igualdad tiene esas tres facetas, como identidad, económica y política, que se traducen en tres distintas luchas: por el reconocimiento, la redistribución y la representación. La Constitución mexicana ha privilegiado una u otra de esas luchas en distintos momentos históricos. A casi 100 años de la Constitución de 1917 es la igualdad como reconocimiento la que ha tomado la delantera, no sólo en el texto mismo, sino también en la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho de la carta magna mexicana.

Un nuevo capítulo se abrió en la Constitución con la reforma de junio de 2011 donde, entre otras modificaciones, se incorporó el principio de universalidad. Con dicho principio, la idea de igualdad en la Constitución viene a dimensionarse nueva-

* Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. La autora agradece el apoyo en la investigación de Diana Mora.

mente, para permitir un entendimiento más comprensivo de los derechos humanos y del propio ejercicio del poder público. En consecuencia, a lo largo de este capítulo se abordará la idea de igualdad en la Constitución, la forma en que ha sido interpretada por la SCJN y la forma en que el principio de universalidad da un nuevo giro a la idea de igualdad que afecta toda la actividad estatal.

I. La igualdad como reconocimiento, representación y redistribución

La igualdad como reconocimiento es aquella que busca la protección de las identidades de las personas, de tal forma que en razón del sexo, edad, género, estado civil, pertenencia étnica o cualquier otra de las llamadas categorías sospechosas, una persona no sea afectada en el ejercicio de sus derechos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha focalizado el desarrollo del derecho a la igualdad como un derecho de reconocimiento. Así, encontramos documentos específicos que abordan la discriminación racial, contra las mujeres, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad.[1] También ha sido a partir del reconocimiento que es posible identificar a la igualdad no sólo como un derecho sino también como un principio y como una obligación. Principio en tanto implica que todos los derechos deben ser entendidos a la luz de la igualdad, de tal manera que para que tengan un efecto útil han de ser interpretados a partir de la persona a la que estén dirigidos y no en términos homogéneos o neutros.[2] Obligación porque los Estados deben realizar todas aquellas acciones necesarias para impedir que las personas vean menoscabados sus derechos por su pertenencia a un grupo en situación de desventaja histórica.

Así, el principio y derecho a la igualdad está íntimamente ligado a la identificación de distintos grupos sociales históricamente discriminados. De tal forma que la pertenencia a uno o varios de esos grupos ahonda la desigualdad y, por consiguiente, impide o complica disfrutar de los demás derechos. De ahí que los Estados estén obligados a no discriminar y, fundamentalmente, a eliminar los obstáculos que limitan o impiden el ejercicio de los derechos por todas las personas.

Por su parte, la igualdad política designa la relación entre los gobernantes y las personas, donde éstas son consideradas sujetos activos que hacen valer sus derechos incluso contra el poder estatal. Se trata del fundamento liberal de los derechos hu-

[1] Tratados específicos en el marco del Sistema Universal: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En relación con los tratados específicos del Sistema Interamericano: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará"; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

[2] *Reglas de Brasilia Sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad* (2008), XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia, 4 a 6 de marzo.

manos, donde las personas tienen autonomía de la voluntad y pueden decidir por sí mismos su plan de vida y arreglos sociales.[3] Bajo esta lógica, los derechos son decididos por los propios ciudadanos y no otorgados por los gobernantes. Es una igualdad en la toma de decisiones, pero no sólo las particulares sino las que afectan a la sociedad y la forma de gobernarnos, por ello se entendería que no todas las personas pueden tener ese poder de decisión, en la medida que se requeriría cierto grado de responsabilidad.

Lo anterior parecería un proceso formal, sin embargo, ha sido el resultado de las grandes luchas sociales de los siglos XVII, XVIII e incluso el XIX. Se trata de la posibilidad de intervenir en el ejercicio del gobierno, sin que otros decidan por uno mismo. En estricto sentido, es la igualdad en la toma de decisiones políticas, cuando alguien más decide, entonces existe subordinación. Lo anterior no implicó, en la historia del liberalismo, que las personas pudieran decidir todos los asuntos de forma directa, sino que se desarrolló el proceso de la representación política, donde las personas derivan en alguien más la toma directa de decisiones pero bajo ciertos supuestos de control.[4]

En el ámbito de los derechos humanos esta igualdad política ha tomado la forma del derecho al voto, el derecho a ser electo, el derecho a la participación política y a la libertad de asociación y a la participación en la función pública. Asimismo, la ampliación del derecho al voto a las mujeres es parte de una lucha que intersecta la igualdad como reconocimiento con la igualdad política.

Finalmente, la igualdad económica se refiere al alcance de los elementos básicos para poder realizar el plan de vida de cada persona,[5] tales como trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda, entre otros de los que llamamos derechos sociales. Sin embargo, todos esos derechos requieren un cierto arreglo económico en el propio Estado, de ahí que la igualdad económica encuentra su fundamento en las condiciones constitucionales respecto de la propiedad de las tierras, riquezas naturales, entre otras. Además, importa la forma en que los derechos sociales son entendidos y protegidos, pues donde la riqueza se encuentra concentrada en las manos de unos pocos y los muchos quedan desprotegidos no existe redistribución y, por tanto, algunas personas tendrán mayores posibilidades de desarrollarse que otras. Lo anterior

[3] Para Dahl una persona moralmente autónoma es aquella que decide sus propios principios morales y todo lo significativo que pueda depender de ellos mediante un proceso de reflexión y deliberación, con lo cual es capaz de autogobernarse en el ámbito de las elecciones moralmente significativas. Esto significa que cada individuo es quien mejor conoce sus propios intereses y el plan de vida que desea desarrollar para ser feliz, es decir, cada individuo es el mejor juez de sus propios intereses. Véase Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992.

[4] No es este el espacio para ahondar en los problemas de la representación política, sin embargo, debe considerarse que se trata de un mero supuesto y no de la existencia de un poder efectivo en la toma de decisiones política. De hecho, el camino entre el ideal y la eficacia de los derechos humanos, es el proceso mismo que los define.

[5] Se asume aquí una posición liberal, en consonancia con el texto de la Constitución mexicana. La igualdad económica, por tanto, no se entiende como que todas las personas tengan efectivamente un mismo nivel de vida o de ingresos. Sino apenas con el hecho de que cuenten con los bienes básicos para poder desarrollar el ideal liberal de la autonomía de la voluntad.

no es inocuo, las personas con mayor riqueza, la tienen a costa de los que carecen de ella, de ahí que estamos ante un problema de igualdad.

En los últimos 20 años los derechos sociales y económicos han tenido un amplio desarrollo en el DIDH. Hoy en día se entiende que se trata de derechos justiciables, interdependientes e indivisibles con los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en el ideario de los derechos humanos contemporáneos han perdido paulatinamente su fuerza política como derechos de igualdad redistributiva. Es decir, no sólo se trata de asegurar una vida digna,[6] sino de establecer un sistema que permita una adecuada redistribución de los recursos de tal forma que los derechos sociales y económicos no se entiendan como meras dádivas o cargas estatales, sino como parte del sistema de operación de los Estados para asegurar un mecanismo que permita un flujo igualitario de los bienes.

Las tres dimensiones de la igualdad están conectadas y son interdependientes, de tal forma que la afectación a una de ellas redunda en la otra. Así, una persona en situación de desigualdad económica, tampoco tendrá igualdad política, lo mismo que una persona que pertenece a un grupo en desventaja histórica es probable que también sufra de desigualdad económica y política. Por tanto la igualdad pasa por una revisión del reconocimiento, la redistribución y la representación.[7]

II. Las ideas de igualdad en la Constitución mexicana

La Constitución mexicana reconoce las tres ideas de igualdad, aunque de forma diferenciada y lo ha hecho a lo largo de los años. En su texto original el peso se cargaba a la igualdad como redistribución, hoy día se carga a la igualdad como reconocimiento. Entre las numerosas reformas a la Constitución el derecho a la igualdad se ha ido modificando, de forma muy visible para incorporar una cláusula de no discriminación en el artículo 1o., pero también se han desdibujado los cimientos de la igualdad redistributiva al tiempo que formalmente la igualdad política se ha expandido formalmente.

---

[6] "El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él". Véase Corte IDH. *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, Párrafo 144.

[7] Fraser, Nancy, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in Globalizing World*, Columbia University Press, Nueva York, 2009.

1. *La igualdad como reconocimiento en la Constitución*

El texto original de la Constitución de 1917 apenas estableció de manera general la idea de igualdad, así como la igualdad jurídica. En el artículo 1o. original se estableció una cláusula general de igualdad: "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".[8]

Esta disposición aparece como un sello de identificación de la Constitución. Se trata de una cláusula de igualdad formal, por la que todas las personas gozaríamos de los derechos constitucionales. Su sentido ha sido modificado por la reforma de junio de 2011 en términos sustantivos, tanto en lo que se refiere a la identificación de sujetos de derechos y ya no meros objetos del poder, como por lo relacionado con el marco de derechos protegidos bajo esa disposición, para incorporar a los derechos contenidos en tratados internacionales.

La Constitución actual contiene diversas disposiciones que complementan a esta cláusula general de igualdad de derechos:

Artículo	*Cláusula*
3	Toda persona tiene derecho a recibir educación.
4	Toda persona tiene derecho a la alimentación. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
5	A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.
6	Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
11	Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.
13	Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

[8] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto original, 1917. Disponible en: *http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf*.

Artículo	*Cláusula*
14	Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio.
16	Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.
17	Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
123	Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Se trata apenas de una porción de los derechos reconocidos en el texto constitucional pero cuya redacción reafirma la igualdad de derechos, lo que para efectos interpretativos resulta relevante pues implica preguntarse qué significa, en términos de obligaciones estatales, lograr que todas las personas tengan derecho al trabajo digno, a la salud o a la vivienda. En la medida que la igualdad es un principio de interpretación, se requiere una lectura que reconozca las diferencias para asegurar que todos gocen de esos derechos.

La Constitución establece la igualdad de derechos y, por tanto, prohíbe que existan personas por debajo (los esclavos) o por encima (títulos o prerrogativas) de esos derechos.[9] En el primer caso, el artículo 2o. constitucional del texto original contenía la prohibición de esclavitud en el territorio nacional. De la misma forma que los derechos corresponden a todos, nadie podría estar exento del goce de esos derechos. En 2001, junto con otras reformas en la materia, esta cláusula de igualdad pasó al artículo 1o. constitucional.[10] La esclavitud significaría la pérdida total de la igualdad, no sólo en términos de reconocimiento, sino también económicos y, fundamentalmente, en términos políticos. Se trata de la pérdida total de la autonomía de la voluntad que caracteriza al discurso contemporáneo de los derechos humanos. Esta prohibición se refuerza con la prohibición del artículo 15 constitucional (en el texto original y en el actual) de extraditar a las personas que hubiesen tenido la condición de esclavos. Asimismo, el artículo 29 constitucional prohíbe la restricción o suspensión de la prohibición de la esclavitud, misma que ha adquirido el carácter de derecho imperativo internacional.

La Constitución de 1917 es un reflejo del contexto social en que se desarrolló. El artículo 12 es uno de los pocos que no han sufrido modificaciones a lo largo de los años. Así como todos los derechos corresponden a todos, el artículo 12 prohíbe que algunos estén por encima de las leyes. Así, este artículo establece que "no se

[9] Vela, Estefanía, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, México, SCJN-TEPJF-IEDF, 2012, p. 15.

[10] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país". Sin embargo, la propia Constitución establece diferencias, si no por prerrogativas, títulos u honores, sí por efecto de la nacionalidad. Mientras que las y los mexicanos por nacimiento no pueden perder su nacionalidad (artículo 37) y tienen preferencia para ocupar ciertos cargos (artículo 32), los extranjeros y los mexicanos por naturalización tienen un margen de desventaja en esas materias. De hecho, una porción importante de las decisiones de la SCJN respecto al derecho a la igualdad tiene que ver con esta diferenciación establecida por efecto de una tradición soberanista y nacionalista que se explicaba en los años de la redacción original del texto constitucional, pero que hoy en día no encuentra el mismo sustento.

El artículo 13, sobre la eliminación de fueros y privilegios, sigue la lógica del artículo anterior: "[n]adie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley". Sin embargo, también tiene una nueva dimensión, la igualdad ante la ley. Mientras el artículo 1o. establece una cláusula general de igualdad respecto de los derechos (cláusula subordinada en términos del DIDH, en tanto se refiere a un conjunto específico de derechos), la de igualdad ante la ley (cláusula autónoma) se refiere a la conducta estatal esperada en la creación y aplicación de la ley.

El texto mismo del artículo 13 no parece establecer dicha cláusula, sin embargo, el debate en el Constituyente de 1856 terminó por ocultar su sentido,[11] pero el mismo fue recuperado por la SCJN al señalar que la teleología de dicha disposición y el debate sobre su aprobación dan luz respecto a la intención de "consagrar la plena igualdad ante la ley", de tal manera que ese artículo "proscribe la aplicación de 'leyes' que no sean generales, abstractas y permanentes".[12]

La Constitución original dejó plasmado el marco básico sobre la igualdad como reconocimiento: la igualdad de derechos y la igualdad ante la ley. Pasaron muchos años para que se completara ese mínimo con la introducción de una cláusula de prohibición de la discriminación y el reconocimiento de derechos de grupos específicos, como la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de los niños y el derecho de los adolescentes a un juicio justo.

El artículo 123 fue uno de los primeros en el mundo que dispuso protecciones específicas para las mujeres trabajadoras, aunque no desde una perspectiva de igualdad, sino de protección en razón de su supuesta situación de vulnerabilidad: la

[11] En los debates del Constituyente de 1856 causó controversia la redacción del artículo 2o. constitucional, que a la postre sería el artículo 13. Fue Francisco Zarco quien propuso una redacción en la que se contenía la cláusula de igualdad ante la ley. Ponciano Arriaga señaló que no se trataba sólo de una igualdad ante la ley sino también ante la sociedad y las autoridades, lo que causó nuevas controversias, por lo que finalmente el artículo 2o. ya no introdujo dicha redacción, ni el artículo 13 de la Constitución de 1917 la reflejó. Véase Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 206.

[12] SCJN, Tesis CXXXV/97, Pleno, Novena época, septiembre de 1997. Igualdad. Las garantías previstas en el artículo 13 constitucional la consagran, en el aspecto jurisprudencial, prohibiendo las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros.

prohibición de realizar labores insalubres y trabajo nocturno industrial y comercial después de las 10 de la noche, reconocimiento de la licencia de maternidad y del periodo de lactancia, cláusula de salario igual a trabajo igual y prohibición de realizar horas extraordinarias de trabajo.

Hasta 1974 fue que se introdujo en el artículo 4o. constitucional la igualdad entre hombres y mujeres. Ya en 1953 se había modificado la Constitución para reconocer el derecho al voto a las mujeres, por reforma del artículo 34. De nuevo, se trató de una incorporación formal, que dejó a leyes secundarias la construcción de un andamiaje que permitiera avanzar en la igualdad sustantiva. Ese fue el caso de las cuotas de género que reservaba un porcentaje de las candidaturas a los congresos para las mujeres. Sesenta años después, en 2014, la Constitución finalmente estableció la garantía de la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales (artículo 41).[13] En otra materia, la Constitución ya establece que en la conformación del ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información deberá procurarse la equidad de género (artículo 6.A.VIII).[14]

La prohibición de no discriminación en la Constitución llegó tarde y por una vía indirecta. La discusión medular en 2000 no era la modificación del artículo 1o. constitucional para incorporar la no discriminación, sino una amplia reflexión en torno a los derechos de los pueblos indígenas, que resultó de los diálogos posteriores al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Aquí se enfrentaron distintas visiones no sólo respecto de la igualdad, sino sobre la idea misma del Estado, que por supuesto impactaban a los valores fundamentales. La propuesta zapatista buscaba la protección de la autonomía de los pueblos indígenas, no el mero reconocimiento de su autodeterminación para algunas materias. La lógica liberal de la Constitución mexicana, así como de los entonces legisladores, impidió el reconocimiento pleno de sus derechos.

Lo que se obtuvo fue un amplio catálogo de derechos en el artículo 2o. constitucional.[15] La igualdad, en sus tres dimensiones se vio relativamente reconocida, pero dejó fuera la autonomía de los pueblos y con ello, la posibilidad de que los propios pueblos indígenas reconceptualizaran su idea de libertad e igualdad. Se garantizó la igualdad de las mujeres en el derecho al voto y a ser electas, así como el reconocimiento a la dignidad e integridad de las mujeres, asimismo se estableció la igualdad de oportunidades de los indígenas y la obligación estatal de eliminar cualquier práctica discriminatoria (artículo 2.B).

Finalmente, el paquete de reformas de 2001 incorporó la cláusula de prohibición de discriminación a la Constitución, con una redacción cuestionable por el lenguaje utilizado:

> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente

[13] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

[14] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014.

[15] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Para el año que se aprobó la inclusión de la prohibición de no discriminación en la Constitución, ya el DIDH había avanzado bastante en la materia. En ese momento, existía un marco fuerte de reconocimiento de la diferencia y no sólo de la igualdad como homologación. La valoración de la diferencia y el desarrollo de tratados específicos para la protección de ciertos grupos históricamente desaventajados, ya estaba en marcha. México llegó tarde y no del todo bien. El catálogo no es exhaustivo y no incorpora muchas de las causas de discriminación que se encuentran en los tratados internacionales, por ejemplo, la raza, la pertenencia étnica o la edad. Además, la redacción del párrafo citado dejó mucho que desear, por ejemplo, se refiere a "capacidades diferentes" en lugar de discapacidad y a "preferencias" en lo general. Resalta que el artículo sólo prohíbe la discriminación directa, es decir, aquella donde existiría una intención explícita por establecer una diferencia no justificada, pero no incorpora la discriminación por resultado, ampliamente reconocida por el DIDH.

En 2006 este párrafo fue reformado para eliminar "capacidades diferentes" e incluir "las discapacidades",[16] pero lo demás se mantuvo igual hasta la reforma de junio de 2011, como parte de las amplias modificaciones en torno a los derechos humanos que afectaron al artículo 1o. constitucional, donde finalmente se incorporó a las "preferencias sexuales" en la definición de la discriminación.

La inclusión de la cláusula de no discriminación en la Constitución trajo consigo la creación de un andamiaje institucional y legal para darle efectividad a ese mandato. En definitiva, más allá de los problemas de redacción del texto, puso a la Constitución al nivel mínimo exigido para la protección del derecho a la igualdad. La diferencia se convirtió en un valor a proteger y no a eliminar, la lectura de la Constitución y de todo el marco legal debe hacerse a la luz de la heterogeneidad y de la valoración de esa diferencia, más que a partir de una lógica que pretenda homogeneizar a las personas.

2. *La igualdad como representación y redistribución en la Constitución*

Hay menos que decir respecto a la igualdad como representación y como redistribución. El derecho al voto y el de ser electos para cargos públicos han estado incorporados en la Constitución desde 1917, con el reconocimiento de esos derechos para las mujeres hasta la década de los cincuenta. La mayoría de las reformas posteriores han tenido por objeto regular el sistema electoral, pero no ampliar las posibilidades de participación y decisión de las personas. Es decir, la igualdad política apenas y ha sido tocada desde la redacción original.

La fortaleza de los partidos políticos y del método de elección no necesariamente lleva a que las personas tengan una incidencia similar en las decisiones políticas

[16] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2006.

del país. Por el contrario, parecería que el fortalecimiento del sistema electoral y las reformas en materia política han tendido a expandir la toma de decisiones de forma horizontal, esto es, entre los factores reales de poder y entre aquellas personas y grupos con poder político y económico efectivo. En cambio, no se ha producido una democratización vertical del poder político, que permita su dispersión y, por tanto, la posibilidad de que las personas incidan de alguna manera en el funcionamiento del Estado.

Una reforma importante tendente a ampliar la igualdad política es la que regula las consultas populares. Por modificación del artículo 35 constitucional, a los derechos de los ciudadanos se agregó la posibilidad de votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, salvo cuando se trate de la restricción de los derechos humanos, los principios que fundamentan a la República (artículo 40), la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Las consultas populares pueden ser convocadas por el presidente de la República, 33% de cualquiera de las Cámaras del Congreso o bien por, al menos, 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Sin embargo, la SCJN debe validar la materia de la consulta, con lo que se pone un obstáculo no fácil de resolver para la toma de decisiones.[17]

Los artículos 27, 28 y 123 establecían en el texto original de la Constitución de 1917 un catálogo de disposiciones que aseguraban la redistribución de la riqueza, así como derechos básicos de las y los trabajadores. Las primeras dos disposiciones constituían la base de la igualdad como redistribución, donde las riquezas pertenecían al pueblo de México. Si bien el propio desarrollo del sistema económico del país y del mundo ha cambiado e hizo necesarias diversas reformas a estos artículos, lo cierto es que hoy día, el texto constitucional ya no asegura esa igualdad en la redistribución de la riqueza, propiedad del pueblo y para beneficio del pueblo, sino que se trata de artículos de administración de los bienes y recursos naturales. Lo anterior no significa que por ello la situación económica de las personas en el país sea mejor o peor, es decir, no se propone una relación causal directa. Lo que aquí se sostiene es que la aspiración constitucional se modificó en demérito de la igualdad como redistribución.

Los datos en este sentido son reveladores. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval),[18] entre 2012 y 2014 la población en pobreza aumentó del 45.5% al 46.2% (55.3 millones de personas). Si bien el aumento aislado no dice mucho, lo cierto es que se trata casi de la mitad de la población la que se encuentra en pobreza tanto por ingreso como por tener dos

[17] *Acción de Inconstitucionalidad 31/2014*, Tribunal Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, 8 de marzo de 2016, ponente ministro José Fernando Franco González Salas. *Controversia Constitucional 32/2012*, municipio de Cherán, estado de Michoacán. Tribunal Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, 29 de mayo de 2014, ponente Margarita Beatriz Luna Ramos. *Acción de Inconstitucionalidad 13/2013*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Tribunal Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 de diciembre de 2013, ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[18] Coneval, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*, julio de 2015. Disponible en: *http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf*.

o más carencias sociales (entre ellas, acceso a seguridad social, servicios de salud, vivienda, alimentación o educación). A ello debe agregarse un 7.1% (que equivale a 8.5 millones de personas de la población que es considerado vulnerable por ingreso, esto es, por estar debajo de la línea de bienestar económico.[19] Además, el 26.3% de la población (que equivale a 31.5 millones de personas) que si bien está por encima de la línea de bienestar económica tiene, en promedio, 1.8 carencias sociales. Con ello, resulta que únicamente el 20.5% de la población, 24.6 millones de personas es población no pobre y no vulnerable. Los datos oficiales son evidentes, no existe igualdad redistributiva.

El problema no es sólo constitucional, pero es en ese documento donde se establece el diseño de la maquinaria política y económica que permite poner en funcionamiento los engranajes necesarios para afrontar tales problemas.[20] El crecimiento económico no lleva, por sí, la noción de igualdad redistributiva, los derechos humanos sí. De ahí que esa maquinaria deba ser consistente con las expectativas planteadas por los derechos sociales y económicos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales. En la larga lista de derechos sociales y económicos que contiene la Constitución está el mandato para redirigir la política económica. Los derechos sociales y económicos son eso, derechos de igualdad redistributiva, justiciables y base de las políticas públicas.

Lo anterior se relaciona con los derechos de las y los trabajadores. Es con el trabajo con el que están relacionadas la mayoría de los derechos que son considerados carencias sociales por el Coneval y también es, en la mayoría de los casos, el que determina los ingresos de las personas. En la Constitución de 1917 el artículo 123 estableció un grupo de derechos fuertes a favor de las y los trabajadores, que incluía desde el salario hasta las condiciones de trabajo. En enero de 2016, este artículo ya ha sufrido 26 reformas, diez de las cuales ocurrieron a partir de 1980, año en que las políticas de liberalización económica comenzaron a expandirse en el mundo y, por supuesto, en México.

Resulta interesante observar la forma en que se resolvió el control sobre el salario mínimo. El texto original no dispuso ningún sistema, sólo los objetivos de que fuera suficiente "para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia". La amplitud del texto sí hizo necesario establecer algún tipo de mecanismo que permitiera brindar mayor estabilidad y control sobre los salarios. En enero de 1987 se publicó la reforma sobre esta fracción, para establecer los salarios mínimos generales por área geográfica y profesionales para ramas determinadas de las actividades económicas y en profesiones, oficios o trabajos especiales. Se dispuso la creación de una "comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno" y los fines del salario se ajustaron para indicar que debían ser "suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia, en el orden material, so-

[19] De acuerdo con el Coneval, en 2014, la línea en la zona urbana fue de $2 542.13 y en la zona rural de $1 614.65.

[20] Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010),* Argentina, Katz, 2014.

cial y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. El texto actual mantiene, en términos generales, la misma redacción.

Si bien el mecanismo regulador de los salarios es necesario para evitar abusos a las y los trabajadores, lo cierto es que ese mecanismo no está ausente de riesgos. De tal manera que, de acuerdo con los mismos datos del Coneval, la población por debajo de la línea de bienestar económico representa 53.3%, esto es, alrededor de 63.8 millones de personas. Los datos son esclarecedores respecto al incumplimiento del mandato constitucional y la constante producción de desigualdad económica.

III. La universalidad como pendiente

La igualdad no sólo es lo que expresa el texto constitucional, sino sobre todo es la interpretación que se ha hecho de ese principio y derecho. Por su propia evolución en la Constitución, inicialmente los criterios interpretativos no fueron muchos, hasta la novena época.[21] Ha sido la décima época cuando este derecho ha tomado gran relevancia interpretativa para la protección de los derechos de grupos históricamente discriminados. Este gran avance ha dejado de lado al principio de universalidad, contenido en el artículo 1o. constitucional, y que tiene el potencial de resignificar cada derecho, ya no a la luz del trato igual o de la similitud y diferencia, sino a partir de la consideración de las estructuras que asignan o quitan poder económico, político o de identidad a las personas.

Durante la Novena Época la SCJN definió el derecho a la igualdad y a la no discriminación en tanto igualdad jurídica (igualdad en la norma jurídica y en la aplicación de la ley).[22] Entre los criterios que se desarrollaron en este sentido, resalta el amparo en revisión 1174/99, sobre los límites de la igualdad formal, en el que se señaló que la igualdad "ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación [igualdad ante la ley y en su aplicación]",[23] por lo que "si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo".[24]

Por su parte, el amparo directo en revisión 988/2004 señaló que el derecho a la igualdad es inherente a las personas y que "debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; [y que] para ajustarse

[21] Santiago Juárez, Mario, "La prohibición de discriminar según el Poder Judicial de la Federación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, vol. I, México, SCJN-UNAM-KAS, 2013, p. 299.

[22] Para una revisión sobre los antecedentes interpretativos del derecho a la igualdad y a la no discriminación, véase el Amparo directo en revisión 1464/2013, Primera Sala, Ponente: ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de noviembre de 2013.

[23] SCJN, Tesis 1a./J. 81/2004, Novena época, octubre de 2004.

[24] *Idem.*

a ello, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido",[25] lo que a su vez tiene como consecuencia que la igualdad sea "un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales ante la ley —esto es, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia— sino también en la ley —esto es, en relación con el contenido de la ley—, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional". Con ello, la SCJN pudo desarrollar criterios para determinar un test de escrutinio con distintos grados de intensidad para verificar la objetividad y razonabilidad (necesidad, idoneidad y proporcionalidad) de las distinciones normativas.

La Décima Época, iniciada a partir del reconocimiento de la profundidad de las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de derechos humanos, se ha convertido en una época de protección al derecho a la igualdad y la no discriminación. En los pocos años que han transcurrido desde la reforma se han emitido alrededor de 100 sentencias vinculadas con el derecho a la igualdad vinculada con derechos de las mujeres, perspectiva de género, matrimonio igualitario, derechos de los niños, entre otros (gráfica 1).

Asimismo, se han emitido más de 150 tesis (aisladas y jurisprudenciales) también vinculadas con ese derecho (gráfica 2).

Ha sido la Primera Sala la que ha tenido una mayor producción al respecto, donde resalta un uso amplio del DIDH, la interpretación conforme, e incluso el control de convencionalidad,[26] para ampliar el contenido y alcance de los derechos, así como los titulares amparos por el derecho a la igualdad. Entre los temas en los que esta Sala ha profundizado en materia de igualdad están: asistencia consular, estado civil, poblaciones indígenas, perspectiva de género, matrimonio igualitario, adopción, derechos de los niños y las niñas, medidas positivas y derechos de las personas con discapacidad. Por su parte, la Segunda Sala se ha referido en su gran mayoría a aspectos sobre trato igual de la ley.[27]

La Primera Sala y el Pleno han desarrollado los aspectos conceptuales del derecho a la igualdad y a la no discriminación, la forma de identificar su violación en las disposiciones y en situaciones de hecho.[28] De la consideración general sobre la

---

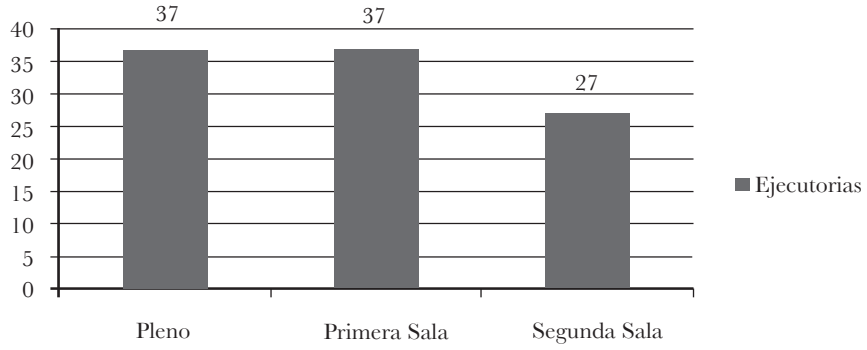
[25] SCJN, Tesis 1a./J. 55/2006, Novena Época, septiembre de 2006.

[26] Por ejemplo: Amparo en revisión 152/2013, Primera Sala, México, 23 de abril de 2014.

[27] En muchas de las tesis de la Segunda Sala se observa una confusión entre el sentido del derecho a la igualdad y a la no discriminación respecto de los grupos históricamente discriminados, con la cláusula de trato igual en cualquier tipo de situación. De ahí que muchas de sus tesis tengan que ver con aspectos fiscales o procesales.

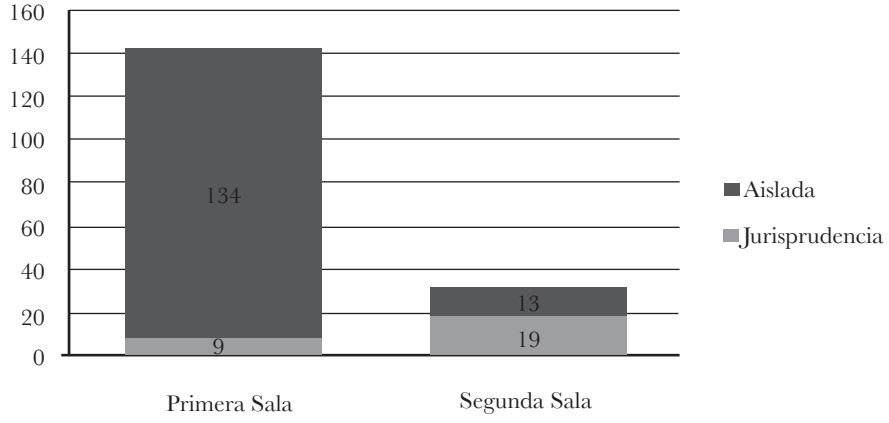
[28] Apenas con la tesis 2a./J. 64/2016 (10a.), del 17 de junio de 2016, la Segunda Sala estableció el parámetro conceptual del derecho, que no coincide con la ampliación de este derecho por parte del Pleno y la Primera Sala. La tesis mencionada señala: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE. El principio de igualdad tiene un carácter complejo al subyacer a toda la estructura constitucional y se encuentra positivizado en múltiples preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen sus aplicaciones concretas, tales como los artículos 1o., primer y último párrafos, 2o., apartado B, 4o., 13, 14, 17, 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII. Esto es, los artículos referidos son normas particulares de igualdad que imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado; sin embargo, estos

GRÁFICA 1
Ejecutorias vinculadas con el derecho a la igualdad (décima época)



FUENTE: elaboración propia con información del *Semanario Judicial de la Federación*.

GRÁFICA 2
Tesis vinculadas con el derecho a la igualdad (décima época)



FUENTE: elaboración propia con información del *Semanario Judicial de la Federación*.

poderes, en particular el legislativo, están vinculados al principio general de igualdad establecido, entre otros, en el artículo 16 constitucional, en tanto que éste prohíbe actuar con exceso de poder o arbitrariamente. Ahora bien, este principio, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un funda-

igualdad jurídica, la SCJN pasó a distinguir la igualdad formal de la de hecho y con ello, abrió paso a la protección de grupos sociales históricamente desaventajados. Una tesis de la primera sala explica que la igualdad sustantiva o de hecho "radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos".[29]

Además de esta especificación conceptual y del marco de protección del derecho, la SCJN avanzó en dos aspectos: el primero al introducir por vía de la interpretación la discriminación indirecta, y el segundo al comenzar a desarrollar criterios sobre igualdad estructural o sistémica. En cuanto a la discriminación indirecta, conviene recordar que el artículo 1o. constitucional prohíbe la discriminación que "tenga por objeto" anular o menoscabar derechos, y no reconoce, como varios tratados internacionales lo hacen, aquella que se presente por resultado.

Si bien la Primera Sala ya había desarrollado criterios en este sentido,[30] el Pleno adoptó el criterio en la Acción de Inconstitucionalidad 08/2014, al señalar que

> la discriminación puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras pero el resultado de su contenido o aplicación es un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo en razón de esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Así, la discriminación no sólo se puede resentir cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo vulnerable, sino también cuando los efectos de su aplicación les generan un daño de discriminación. Esto significa que una ley que en principio parezca neutra, podría tener efectos discriminatorios para cierto grupo de personas.[31]

Para explicar esta discriminación por resultado, el Pleno de la Corte desarrolla la idea de la discriminación estructural para exponer la forma en que ésta sustenta la producción e interpretación normativa:

> 74. Para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, dado el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento,

---

mento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida".

[29] Tesis 1a. XLIV/2014, Aislada, Primera Sala de la SCJN, Décima Época, 14 de febrero de 2014.

[30] *Idem.*

[31] Acción de Inconstitucionalidad 08/2014, Pleno, SCJN, 11 de agosto de 2015, párrafo 72.

> goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación. Entre estos factores se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexogenérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores condicionan que una ley o política pública —aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros— finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.[32]

Este criterio de la SCJN representa un gran avance en la protección del derecho a la igualdad, pues reconoce la existencia de una estructura de dominación en contra de ciertos grupos sociales y que tiene el potencial de determinar el sentido de las normas, con o sin intención de por medio. Además, reconoce que hay grupos sociales que, por efecto de esta estructura, ven afectados sus derechos por lo que se hace necesario remover los distintos tipos de obstáculos.

Con este criterio, la igualdad como reconocimiento se ve fortalecida en tanto la identidad se ve afectada por la posición que las personas ocupan en la estructura social, de ahí que esto pueda afectar su situación económica, cultural o política. El acento está puesto, sin embargo, en el reconocimiento de la identidad y a partir de ahí su relación con la esfera económica y política. Entonces, el derecho a la igualdad y a la no discriminación está ligado a la pertenencia de las personas a un grupo social reconocido como históricamente desaventajado.

La universalidad da un paso más allá, pues reconoce distintas condiciones y situaciones de la población que no necesariamente están ligadas a la pertenencia a un grupo históricamente discriminado, aunque en muchos casos así sea, como la población pobre. Pero también permite pensar no sólo en la eliminación de los obstáculos para el pleno reconocimiento sino, fundamentalmente, en las razones que permiten el desarrollo de esos obstáculos. En efecto, hablamos de una igualdad estructural que identifica las causas y no sólo las formas y espacios en los que se expresa, como hasta ahora ha interpretado esa igualdad la SCJN. Además, no importa sólo la norma, sino las decisiones políticas y económicas fundamentales. Mientras que la igualdad mira a la norma, la universalidad mira directamente al Estado, los paradigmas a partir de los cuales funciona.

En este sentido, la interpretación y uso del principio de universalidad tiene el potencial de integrar la igualdad como reconocimiento con la igualdad como redistribución y representación en una idea de estructura que mire al Estado y las relaciones de poder que produce y reproduce en distintas esferas. La diferencia entre una concepción de igualdad estructural y otra es simplemente de grados, pero con grandes efectos.

---

[32] *Idem.*

La universalidad, por tanto, no está sólo pensada para los grupos tradicionalmente considerados en subordinación, sino para identificar todas las esferas de opresión que viven las personas más allá de su pertenencia o no a un grupo considerado históricamente subordinado o su pertenencia a varios. Por ejemplo, un hombre de mediana edad que gana un salario mínimo. La opresión que vive se relaciona directamente con la falta de redistribución económica. Por supuesto, una mujer en su misma situación será oprimida por falta de reconocimiento y por falta de redistribución, y seguramente ambos serán oprimidos en términos políticos.

El objetivo de los derechos debe ser hacer realidad los derechos para todas las personas, identificando los distintos sistemas de opresión que operan para excluirlas y hacer nugatorios los derechos. La universalidad implica hacerse cargo de la opresión y reconstruir una y otra vez los derechos para que desplieguen su razón de ser frente a las distintas estructuras de exclusión.[33]

El principio a la igualdad en la Constitución mexicana y en la interpretación que le ha dado la SCJN es hoy fuerte y amplio, pero se tiene el potencial para utilizar el principio de universalidad a fin de darle a los derechos y a la maquinaria estatal una nueva vuelta para identificar los distintos niveles de exclusión que las decisiones políticas y económicas imponen sobre las personas, generando procesos de menoscabo de derechos. Utilizar el principio de universalidad para completar la interpretación de la igualdad, debe ayudar a hacerle frente a la pobreza y a aquellos que no tienen voz, más allá de su pertenencia a grupos en situación de desventaja histórica. Si la universalidad implica que los derechos corresponden a todas las personas, entonces, ese principio debe servir para integrar a la igualdad en tanto reconocimiento, redistribución y representación.

IV. Bibliografía

Coneval, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014,* julio de 2015. Disponible en: *http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf*.

Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992.

Fraser, Nancy, *Scales of Justice. Reimagining Political Space in Globalizing World,* Nueva York, Columbia University Press, 2009.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz, 2014.

Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 206.

[33] En Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, "Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para la aplicación práctica", en Mac-Gregor, Eduardo y Guerrero, Luis René, *Derechos del pueblo mexicano*, en prensa, se desarrolla una propuesta de criterios para hacer una aplicación práctica del principio de universalidad con el sentido apuntado.

SANTIAGO JUÁREZ, Mario, "La prohibición de discriminar según el Poder Judicial de la Federación", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, vol. I, México, SCJN-UNAM-KAS, 2013, p. 299.

SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, "Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para la aplicación práctica", en MAC-GREGOR, Eduardo y GUERRERO, Luis René, *Derechos del pueblo mexicano*, en prensa.

VELA, Estefanía, *El derecho a la igualdad y la no discriminación en México*, México, SCJN-TEPJF-IEDF, 2012, p. 15.

MÉXICO Y LA JUSTICIA INTERNACIONAL

Juan N. Silva Meza*

Sumario: I. *Internacionalización: la paulatina apertura del sistema mexicano ante el sistema internacional*. II. *Los retos en la aplicación del cambio de paradigma*. III. *Conclusiones. Propuesta de razonamiento para efectuar una de las especies del control difuso de convencionalidad*.

I. Internacionalización: la paulatina apertura del sistema mexicano ante el sistema internacional

La iniciativa impulsada por el Ejecutivo federal mexicano en 1998, ratificada por el Senado, respecto de la aceptación expresa de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH o Corte Interamericana),[1] es ciertamente un avance de dimensiones no aritméticas, sino geométricas a favor de todos los justiciables del país. No porque el tribunal interamericano se haya convertido en una cuarta instancia providencial en la que toda persona inconforme pueda seguir litigando un asunto perdido en las instancias nacionales.[2]

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, periodo: 1995-2015. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, periodo: 2011-2014. Investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 2016.

[1] A partir de 1988 el Estado mexicano reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, como tribunal regional con sede en San José de Costa Rica. Lo anterior implicó precisar en la Constitución la dirección de la política exterior y los principios rectores en la celebración de tratados internacionales, como competencia del Ejecutivo, así como la emisión de leyes. En 1992 se expidió la Ley sobre la Celebración de Tratados que reúne en 11 artículos las premisas básicas en la materia. Disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf*. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016].

[2] Ha sido la propia Corte IDH la que ha determinado que a esta jurisdicción no le corresponde fungir como cuarta instancia que corrija aspectos del juicio que debieron ser revisados por el juez de la causa, en la especie "establecer si la madre o el padre de las tres niñas ofrecían un mejor hogar para las mismas, valorar prueba para ese propósito específico, o resolver sobre la tuición de las niñas", extracto del *Caso Atala*.

Resulta iluso y hasta deshonesto que los abogados planteen a sus clientes estrategias de litigio que generen falsas esperanzas, del tipo "si perdemos el amparo, lo ganamos en la Corte Interamericana". En realidad, el cambio de paradigma constitucional es de un calado de dimensiones mucho mayores.

La sola existencia de la jurisprudencia de este Tribunal regional constituye un llamado a modificar sustantivamente la forma de plantear argumentos relacionados con la protección de la persona, dado que a todo individuo le es posible, de ahora en adelante, invocar un catálogo más completo y consistente de derechos.

Siguiendo un orden cronológico de cómo se fueron gestando interpretaciones (e incluso, cómo fueron éstas transcendiendo de un tribunal a otro, en una operación que ha sido dada en llamar *fertilización cruzada de criterios*),[3] vale la pena empezar comprendiendo el funcionamiento del *diálogo entre jurisdicciones* europeas.

La tarea de la Corte de Justicia de la Unión Europea (conocida durante los primeros años de existencia como de las Comunidades Europeas) en el sentido de delimitar el derecho interno frente al internacional, inició tras la decisión del caso *Van Gend & Loos* de 5 de febrero de 1963.

En esta decisión, la Corte señaló que el Tratado de la entonces Comunidad Económica Europea no se limitaba exclusivamente a vincular a las instituciones nacionales firmantes, sino que involucraba también a los ciudadanos de la Comunidad, quienes desde entonces podrían invocar el derecho europeo ante sus tribunales nacionales.

El criterio fue complementado al año siguiente, el 15 de julio de 1964 por el mismo tribunal, al resolver el caso *Costa vs. Enel.* Desde su sede de Luxemburgo, dicho tribunal determinó que las jurisdicciones nacionales quedaban vinculadas, al interior de los Estados, por las normas de derecho europeo, y que no se podían alegar motivos de derecho interno para incumplir una disposición comunitaria.[4]

Pero estos criterios paradigmáticos no son exclusivos de la percepción europea de protección de los derechos humanos. Aunque a veces tarden en viajar de un país o de un continente a otro y en ser implantados, forman parte de un *corpus* común que se integra a las sentencias relevantes de la Corte IDH.

En el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile,* resuelto el 26 de septiembre de 2006, con implicaciones semejantes, o al menos relacionadas con los dos criterios europeos que se acaban de citar, el Estado chileno fue condenado por la Corte Interamericana por considerar que una ley de amnistía no puede ser promulgada como razón para crear una excepción para frenar la vigencia de normas internacionales de protección de derechos.

Pero también se puede advertir que ha sido infrecuente que las jurisdicciones europeas impongan una interpretación unívoca para concebir los derechos.

---

[3] Groppi, Tania y Ponthoreau, Marie-Claire, *Use of Foreign Precedents by Constitutional Judges,* Londres, Hart Publishing, 2013.

[4] Estos desarrollos se encuentran recientemente en múltiples referencias, Mezzetti, Luca y Fanotto, Luca, *Constitución y políticas de la Unión Europea* [Costituzione e Politiche dell'Union Europea], Bogotá, Universidad Javeriana, 2008, pp. 35-42.

Así, tenemos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), con sede en Estrasburgo, se pronunció en 2004 a favor del respeto a la apreciación nacional sobre la interrupción voluntaria del embarazo. "Tomar en cuenta la diversidad de concepciones, ante el problema del inicio de la vida, refiere a culturas jurídicas y a estándares de protección nacional que dan lugar a un amplio poder discrecional de cada Estado".[5]

Con mayor celeridad que en el ejemplo anterior, la Corte IDH retomó algunos aspectos de esta sentencia en el *caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica* del 28 de noviembre de 2012, donde se condenó al Estado costarricense por haber desprendido de su Constitución una lectura del derecho a la vida, que el legislador nacional pretendió hacer compatible con la enumeración del mismo en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH) votando una ley prohibitiva de la fecundación *in vitro*.

Tenemos, pues, que dentro de un rango temático de cuestiones que interesan a tribunales de diferentes regiones, existen coincidencias y contrastes que vale la pena tratar de entender y armonizar, en aras de una mejor protección para el individuo. Es en este sentido que, desde hace algunos años, se construyó la noción de *diálogo jurisprudencial*.

Sobre ese particular, desde hace al menos cuatro décadas, los jueces constitucionales europeos han tenido que acostumbrarse a armonizar la interpretación del derecho interno frente a la jurisprudencia de dos tribunales de derecho europeo. Uno, con sede en Luxemburgo, que resguarda la regularidad de los tratados que fundan el funcionamiento de la Unión Europea en el ámbito interno de sus actuales 28 Estados miembros; y otro tribunal, con sede en Estrasburgo, que ciñe la actuación de las autoridades de 47 países que forman parte del Consejo de Europa, equivalente continental de nuestra OEA, donde, por más complicado que este sistema parezca, la armonización de criterios ha sido funcional y benéfica para todos. Estos desarrollos han sido posibles debido a que los dos tribunales europeos se asumen subsidiarios del juez de primer contacto en cada uno de los países, siendo estos últimos a quienes toca garantizar la regularidad de la Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH o Convenio Europeo), así como de todas las directivas europeas en esa materia.

Encerrarse en una percepción nacional (que puede conducir a una restricción *nacionalista*) de los derechos, en plena era global, no puede más que considerarse un sin-sentido.[6]

Las también llamadas "guerras entre jurisdicciones" han sido caracterizadas incluso con expresiones de fuerte connotación, como la acuñada por la prensa colombiana en términos de "choque de trenes", para describir los conflictos interpretativos surgidos entre la Corte constitucional y las otras *últimas* instancias nacionales (a saber, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior

[5] Delmas-Marty, Mireille, "Les droits de l'homme: processus d'humanisation réciproque", *La conscience des droits: mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, París, Dalloz, 2011, p. 212.

[6] Bourgorgue-Larsen, Laurence, "De l'internationalisation du dialogue des juges", en *Le dialogue des juges: mélanges en l'honneur de Bruno Genevois,* París, Dalloz, 2009, p. 98.

de la Judicatura). Su magnitud ha llevado incluso a considerar que un cierto protagonismo de unos frente a otros, conduce a determinados actores a querer imponer un *gobierno de jueces*, según la conocida expresión de Edouard Lambert.[7]

No cabe duda que el mejor camino para la internalización y para evitar los extremos de una eventual guerra entre jueces, es la normalización de un *diálogo entre jurisdicciones.* Pues aunque sepamos que un juez siempre estará circunscrito a un ámbito territorial (para el juez nacional), y que quedará sujeto a un conjunto de normas específicas (tanto para el juez doméstico como para el internacional), la realidad nos impulsa a una apertura hacia otros universos o sistemas de reglas.

Ha sido de esta forma, a través del diálogo entre criterios jurisprudenciales, como se han sentado las bases de la generación del referido *efecto útil* de las obligaciones internacionales de los países.

Se debe resaltar la forma en que este esfuerzo no es aislado, sino secundado a nivel interamericano por las cortes supremas y constitucionales, al ir estableciendo en sede nacional la forma en que debe ejercerse el control de convencionalidad. Al menos, hasta ahora, este diálogo coloca a nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) a la par de esfuerzos semejantes desarrollados por los altos tribunales de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana.

Pero el mencionado diálogo no se produce sólo de los tribunales nacionales hacia los regionales. La magnitud del reto que implica esta operación interpretativa también permea al interior de nuestros sistemas judiciales domésticos. Quienes, desde ahora, asumimos la tarea de controlar la convencionalidad de leyes y actos ya no somos sólo las instancias superiores; lo son, antes que nadie, los jueces de primer contacto con el ciudadano.

A partir de ahora, los jueces encargados de resolver recursos excepcionales de protección de derechos (como el amparo para el caso latinoamericano) tendrán que respetar y garantizar que el ejercicio de aplicación de las Convenciones por parte de los jueces de primer contacto, haya sido conforme a los designios de las normas y los principios internacionales suscritos por cada país.

Las consideraciones de sentencias de los tribunales regionales, y no sólo en el contexto interamericano o europeo sino recientemente en el africano, se construyen a través del diálogo con criterios dictados por otros tribunales nacionales o, incluso, de los regionales entre sí.

No debe sernos ajeno que la Corte IDH esté empezando a retomar consideraciones elaboradas en el seno de la Suprema Corte mexicana. Se puede citar, en primer lugar, el caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*,[8] de 24 de febrero de 2012 (párrafo 126), donde la Corte IDH retoma que la SCJN consideró estudios sobre la orientación sexual en el desarrollo del niño, determinando que no puede inferirse una afecta-

[7] López Daza, Germán Alfonso, "El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces?", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 24, enero-junio, 2011, pp. 170-178.

[8] Corte IDH. *Caso* "*Atala Riffo y niñas vs. Chile*", Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, núm. 239. Disponible en: *http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf*. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016].

ción en la personalidad de un menor derivada de la convivencia con padres homosexuales. "Cada familia tiene que analizarse en lo particular y no desde el punto de vista estadístico" (como lo estableció la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad A.I. 20/2010 de 16 de agosto de 2010).[9]

En segundo lugar, en la Supervisión de cumplimiento de 20 de marzo de 2013 (párrafo 81), relacionada con la sentencia del caso *Gelman vs. Uruguay* de 24 de febrero de 2010, la Corte IDH refiere expresamente (párrafo 19) al expediente Varios 912/2010 dictado por la SCJN el 14 de julio de 2010 donde se determinó que los criterios de las sentencias interamericanas en las que México sea parte son obligatorias en sede interna para el Poder Judicial de la Federación.

Igualmente, en la Supervisión de cumplimiento emitida por la Corte IDH el 14 de mayo de 2013, que recayó al caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 23 de noviembre de 2009, la Corte IDH hace un reconocimiento de la forma en que la SCJN estableció limitaciones al fuero militar, al hacer efectiva la obligación del Poder Judicial de ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, fijando las bases del principio *pro persona*, pero sobre todo, estableciendo unos límites claros en términos de la llamada *interpretación conforme*.

II. Los retos en la aplicación del cambio de paradigma

Llegados a este punto, es necesario responder a la pregunta ¿dialogar implica una autorización abierta para inaplicar normas?

Como primer presupuesto, el diálogo entre jurisdicciones precisa de un estándar mínimo de unidad. Buscar el derecho que mejor proteja a la persona, tal como quedó establecido tras la reforma al artículo 1o. constitucional en junio de 2011, no implica una autorización abierta a todo juez para inaplicar el derecho nacional. O lo que es lo mismo, para buscar, a toda costa, de qué manera puede éste entender una disposición nacional como contraria a las normas y los principios de la CADH. Aquello volvería automático para todos los juzgadores del país preferir la aplicación de la norma interamericana en detrimento del derecho nacional.

Muy por el contrario, el compromiso tácito de buscar una *interpretación conforme* implica la obligación de buscar la forma en que la disposición nacional que se controvierte pueda leerse de manera armónica, que no contravenga las disposiciones internacionales vigentes en aquel ámbito normativo.[10]

---

[9] Sobre la temática concreta y los últimos criterios emitidos por la SCJN en la materia, puede consultarse: Silva Meza, Juan N., "La transformación del concepto de matrimonio a partir del derecho a la igualdad y la no discriminación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Tiempo de justicia. Voces responsables. Obra colectiva en homenaje a Sergio Valls Hernández*, 2016 (en prensa).

[10] Luciani, Massimo, "L'interprétation conforme et le dialogue des juges", en *Le dialogue des juges…*, *cit.*, pp. 694-698.

Los operadores jurídicos mexicanos, sujetos a esta exigencia de unidad del orden normativo, nos vemos constreñidos a integrar el derecho como *interpretación conforme;* a la manera de un todo armónico incapaz de contrariar, ni a la Constitución nacional, ni a las normas internacionales para la protección de los derechos humanos (como la Convención Americana u otros instrumentos del sistema interamericano).[11]

La intención de esta operación interpretativa se dirige a que el orden jurídico recobre su unidad sin tener que esperar el paso por las instancias sucesivas (y, menos aún, sin tener que llegar hasta las superiores). Es así como reglas de diversas jerarquías formales se equiparan para ser pasadas por un tamiz unificador, susceptible de hacerse realidad desde el primer momento en que el individuo tiene contacto con un juez. La armadura que protegía al tribunal, entendida ésta bajo la forma de una apreciación discrecional en el ámbito competencial de su jurisdicción, ha quedado sometida a lineamientos que habrán de normalizarse en los años posteriores.

Pero esto último tampoco permite aceptar que cada juez quedará invitado a buscar *su* interpretación válida, contribuyendo a que el orden normativo se torne en una maraña de lecturas jurídicas inconexas. Se trata, al contrario, de encontrar una interpretación conforme como piso común o regla básica que no sólo refiera a las reglas del juego y sus procedimientos con el suficiente grado de congruencia; sino también a los elementos que expliquen el sentido mismo del sistema jurídico, que se contienen, sobre todo, en sus principios fundamentales.

Leer un contrato, descifrar una cláusula arbitral, determinar el ámbito de un reglamento o de un código a la luz de los principios del sistema democrático, del Estado constitucional de derecho, de la Declaración Universal de 1948… Es así como el intérprete deberá hacer todo lo que esté a su alcance para dar coherencia a la norma nacional interpretada y no al revés. Pues si se plantea como primer propósito *cómo inaplicar,* el diálogo jurisdiccional se convertiría lisa y llanamente en un monólogo.

El carácter excepcional de una inaplicación normativa por motivos de convencionalidad podría generarse entonces con la fórmula: "*Las leyes no se declaran contrarias a la Constitución simplemente porque se les pueda atribuir interpretaciones inconstitucionales, sino porque resulta imposible asignarles una interpretación conforme a la Constitución*".[12]

A nuestra Suprema Corte le toca acercar a todos los actores jurídicos mexicanos los elementos necesarios para propiciar no sólo este diálogo (como parece empezar a ocurrir y a permear hacia todos los tribunales del país). Se trata, sobre todo, de lograr que ese diálogo sea fructífero, respetuoso; que se vaya desarrollando sin afanes protagónicos y con la responsabilidad de lograr la mejor lectura posible de cada postulado.[13]

A veces, la *mejor protección* puede derivar de una norma de derecho interno. Pues no debemos olvidar que la nueva tarea de los jueces consiste en extraer lo mejor de cada uno de estos ordenamientos, encontrando un equilibrio normativo tendiente a

---

[11] *Compilación de instrumentos internacionales sobre la protección de la persona aplicables en México. Derecho internacional de los derechos humanos* (7 tomos), México, SCJN-OACNUDH, 2012. Disponible en: *https://www.scjn.gob.mx/libro/Documents/InstrumentosInternacionales.pdf*. [Fecha de consulta: 23 de marzo de 2016].

[12] *Ibidem*, p. 697, énfasis agregado.

[13] Dworkin, Ronald, *Law's Empire*, Boston, Harvard University Press, 1986.

la armonización pensando en la persona. Como lo resolvió, por ejemplo, el Tribunal constitucional alemán en 2009, también es factible inaplicar una norma de derecho comunitario dando prioridad a una nacional.

En esa sentencia, el Tribunal señaló que el juez nacional puede incluso preferir aplicar una legislación subnacional (de uno de los *Länder*) sobre las disposiciones convencionales del CEDH en razón de una mejor protección individual a nivel interno. Concretamente, el Tribunal Alemán hizo a un lado la norma europea debido a que ésta podía atentar contra la *identidad constitucional* de los alemanes.[14]

En ocasiones, esta *mejor protección* de la persona se basa en disminuir la complejidad. El juez debe considerar que el aumento constante en la carta de derechos no es siempre sinónimo de una mayor protección de forma automática. La proliferación normativa puede incluso tornarse en una especie de interferencia entre derechos, donde la aparición de un nuevo derecho no siempre arroje un saldo positivo, jurisdiccionalmente hablando. De ahí que resurja la importancia de efectuar una evaluación de *proporcionalidad* de cada derecho consagrado en el orden normativo.

Este punto nos lleva a efectuar, por último, una rápida evaluación de una de las sentencias más relevantes que ha emitido la SCJN en los últimos años en materia de aplicación de normas internacionales en el ámbito interno. Luego de varios años de espera, y de reformas constitucionales y legales que dieron inicio al proceso, la SCJN resolvió en septiembre de 2013 una Contradicción de criterios entre dos tribunales colegiados y estableció una interpretación relevante que aclara algunos de los lineamientos y los contornos más importantes del diálogo jurisprudencial en el que los tribunales del país estamos ahora involucrados.[15]

Voces disidentes apelan a resistir contra una supuesta regresión. Pero al parecer, aquellas reacciones iniciales no son inhabituales. Junto con la noción de diálogo jurisprudencial, algunos tribunales constitucionales europeos han realizado interpre-

---

[14] 2 BVerfGE 2/08 E.A., de 30 de junio de 2009, sobre la constitucionalidad del tratado de Lisboa. Cabe mencionar que esta decisión retoma en su casi totalidad la liga argumentativa de las decisiones *Solange I y II* así como la de la *constitucionalidad del Tratado de Maastricht* de 1993.

[15] Al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, la Suprema Corte estableció que toda la jurisprudencia interamericana es vinculante para las autoridades del país en tanto su aplicación sea más protectora de los derechos de las personas.

Puede afirmarse, por tanto, que la jurisprudencia mexicana se ha ampliado considerablemente puesto que, de acuerdo con un estudio realizado en conjunto por la Suprema Corte y la propia Corte IDH, la jurisprudencia de esta última contiene al menos 29 000 conceptos en materia de derechos humanos y más de 50 000 relaciones explícitas e implícitas entre ellos.

En el mismo sentido y en congruencia con fallos recientes derivados de las sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana en contra de México, la Suprema Corte amplió el alcance de la jurisprudencia nacional al aceptar la vinculatoriedad de la expedida por el tribunal de San José.

Después de Radilla, se produjo contra el Estado mexicano otra condena por parte de la Corte IDH *(Inés y Valentina)*. Dos mujeres indígenas fueron violadas por militares; que no fueron sancionados ni llevados ante los tribunales ordinarios. Su caso fue decidido en un tribunal militar. En otra consulta resuelta en el Pleno de la SCJN el 11 de mayo de 2015 (Varios 1396/2011), se confirmó que todas las sentencias de la Corte IDH son obligatorias para todos los tribunales de México, tanto si México es parte como si no. Y, por lo menos, una mayoría amplia de los ministros votaron en este mismo sentido de protección. Lo anterior aumentó la mayoría a 8 de los 11 ministros (en lugar de 6, como en la CT 293/2011).

taciones que permitieron esquivar obstáculos que el derecho interno parecía anteponer a la normalización del derecho internacional en sede nacional.[16] Pero en otras resoluciones, los mismos tribunales fijaron determinadas modalidades previas como condición para que un tratado con cláusulas inconstitucionales pudiera regir en el ámbito interno. Acaso tendremos que admitir que frente a una Constitución nacional, la universalidad de los derechos humanos no es del todo absoluta.

Lo cierto es que los avances doctrinales de los últimos años replantean esta nueva realidad constitucional, que busca evolucionar, hacia una *doctrina constitucional común*, capaz de armonizar la norma interna con la exterior.

Entiendo, entonces, que al crear un *Jus Commune* constitucional no se pretenda homologarlo todo para lograr que un bloque de países equiparables adquiera las mismas reglas y las mismas maneras de aplicar el derecho. El respeto a las particularidades nacionales también se relaciona con el contexto en que las normas deban aplicarse. Una lectura respetuosa de las respectivas culturas constitucionales nacionales se convierte en un factor de integración entre órdenes normativos.

En esa perspectiva, en noviembre de 2012 la Suprema Corte de México tuvo la oportunidad de convocar, junto con la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, a una primera Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas, Constitucionales y Regionales cuyo propósito fue trazar las líneas de este diálogo jurisprudencial. Veinticinco presidentes o representantes de tribunales nacionales de cuatro continentes, acompañados por representantes o presidentes de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvimos oportunidad de dialogar por primera vez, en directo. Como producto de estos trabajos, se llegó a un consenso sobre seis puntos que constituyen la Declaratoria Final de la Cumbre,[17] y a una edición trilingüe de los trabajos encargados a los jueces participantes.[18] Puede encontrarse en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/cumbre/*.

Llegados a este punto, vale la pena reflexionar en torno a los confines del diálogo, o las *reservas constitucionales a los tratados*.

En derecho internacional, es un principio de *jus cogens* que los tratados internacionales en materia de derechos humanos no impidan que las Constituciones establezcan límites y restricciones a los mismos.

Para muestra, la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias, suscrita en Budapest en 1998, causó reacciones diversas en países del continente.[19] En términos constitucionales, la promoción de lenguas en peligro de desaparición y, sobre todo, el reconocimiento de derechos colectivos a las minorías parlantes de estas len-

---

[16] Decisión 2004-505 DC del Consejo constitucional, de 19 de noviembre de 2004, sobre el control previo de constitucionalidad del Tratado de Lisboa.

[17] Disponible en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/cumbre/sites/default/files/materiales/DECLARACION_FINAL_ESP.pdf*. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016].

[18] *Un diálogo entre jueces. Trabajos de la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas, Constitucionales y Regionales*, México 2012, SCJN. Disponible en: *http://www.sitios.scjn.gob.mx/cumbre/sites/default/files/materiales/Un_dialogo_entre_jueces.pdf*. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016].

[19] Jensdottir, Regina, "Qu'est-ce que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires?", *Hérodote: Révue de Géographie et de Géopolitique*, vol. 2, núm. 105, 2002.

guas, podía ser leída como intrusiva frente a principios consagrados por el derecho nacional. Esto fue considerado así tanto en Italia como en Francia. Sobre este último caso, el Consejo constitucional francés declaró inconstitucionales varias cláusulas de la Carta mencionada, por considerarlas atentatorias a los principios de indivisibilidad de la República y de igualdad ante la ley. Por virtud de la justicia constitucional, el esquema constitucional actual impide que lenguas distintas al francés sean empleadas en el ámbito público.[20] Cuando el aludido diálogo entre jurisdicciones se produce, algunos tribunales también han leído determinados preceptos constitucionales nacionales que no podrían sino traducirse en restricciones concretas al contenido de tratados en la materia. Y esto ha sido así porque las Constituciones nacionales pueden instaurar condiciones específicas a la vigencia de los tratados, que sólo se explican por el carácter irreductible de todo Estado.

La excepción jurisdiccional que más se cita en este sentido en el ámbito europeo fue la establecida por el Tribunal constitucional alemán en los casos *Solange I* y *II*. La primera de estas sentencias estableció con claridad que la jurisprudencia del tribunal de Luxemburgo no debía predominar de forma sistemática y prioritaria.

La aplicación del derecho europeo en el ámbito interno dependería entonces de comprobar que la aplicación de una norma comunitaria no restringía las bases constitucionales de la República Federal Alemana. El derecho europeo tendría que significar una protección al menos equivalente para el individuo del que se podría obtener con el derecho interno.[21]

En *Solange II*, el Tribunal alemán completó el criterio anterior, estableciendo que su jurisdicción no interferiría cuando los tribunales europeos aseguraran una lista equivalente de derechos fundamentales protegidos.[22] De esta forma, la justicia constitucional alemana optó por no aplicar de forma absoluta los criterios antes citados del caso *Costa vs. Enel,* que parecían imponer la primacía absoluta del derecho europeo en sede interna.[23]

Ahora bien, esto no significa que un tratado no pueda considerarse obligatorio luego de una revisión interna de constitucionalidad. Previo a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1992, los tribunales constitucionales de Alemania, Portugal, España y Francia se dieron a la tarea de emitir resoluciones a manera de advertencias al constituyente permanente: "o se reforma la Constitución, o se imponen reservas al tratado, pero en el estado en que se negoció, este tratado no puede tener vigencia". Los países señalados reformaron sus Constituciones, y por virtud de la ampliación competencial correspondiente, el Tratado pudo entrar en vigor.

En nuestro país, la SCJN resolvió el 3 de septiembre de 2013 la Contradicción de Tesis 293/2011, quedando aclarados tres aspectos fundamentales para la aplicación del derecho internacional en sede interna. Desde ahora, *a)* todo el corpus de jurisprudencia de la Corte IDH (y no sólo las sentencias condenatorias contra el Estado mexicano) se entiende vinculante para las autoridades mexicanas *siempre*

[20] Decisión núm. 99-412 DC de 15 de junio de 1999.

[21] *BVerfGE* 37, 271 de 29 de mayo de 1974.

[22] *BVerfGE* 73, 339 de 22 de octubre de 1986.

[23] *Supra*, n. 41.

y cuando implique una mejor protección para las personas; *b)* los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución tienen la misma jerarquía, o si se prefiere, el mismo valor constitucional frente a los establecidos en tratados internacionales; y *c)* los derechos humanos consagrados en la Constitución pueden limitarse, siempre y cuando tales restricciones estén contenidas en el propio texto constitucional.

Cabe señalar que al referirse al tercero de estos aspectos, nuestra solución contrasta con la adoptada en países europeos, donde por virtud del diálogo entre tribunales, se optó por fijar las bases para ir definiendo la obligatoriedad del derecho europeo en cada caso.

En Francia, el juez constitucional no está llamado a analizar actos de aplicación de tratados, dado que éstos se equiparan con el control de legalidad. En aquel país, el control de legalidad conforma una competencia exclusiva de las jurisdicciones de primer contacto con el ciudadano (en cuya cúspide se sitúan el Consejo de Estado y la Corte de Casación).

Y aun así, al analizar unos requisitos que se impusieron a los electores de los territorios de Nueva Caledonia,[24] que parecían distintos a los exigidos a los electores residiendo en la Francia metropolitana, ambas jurisdicciones se pronunciaron en el mismo sentido, afirmando no poder poner en duda la supremacía de la Constitución francesa sobre los tratados.[25]

Aquello, sin que significara que el Estado se estuviera escudando tras de su derecho para evitar cumplir con los contenidos de un tratado.[26] El juez constitucional sólo se puede pronunciar antes de la entrada en vigor de tales instrumentos internacionales, por medio del control de constitucionalidad de tratados.

Sin duda sería útil explorar el funcionamiento de aquel mecanismo preventivo de regularidad constitucional de normas internacionales, antes que éstas inicien su vigencia, a efecto de incorporarlas al ámbito del contencioso constitucional mexicano.

En efecto, el control previo de los tratados (que igualmente existe en Alemania y en España) permitiría revisar los términos de la negociación diplomática de un instrumento internacional (pudiendo entonces determinar el predominio de cláusulas contrarias a éstos, inscritas en la propia Constitución nacional). Además, en dicha

[24] Isla del Pacífico sur, a más de 1 000 km de Australia, que en 1999 adquirió un estatuto legal particular para los asuntos internos, con una asamblea territorial y una moneda propia. Aunque el estatuto no otorga derechos electorales equivalentes entre franceses y kanaks, aquella situación de excepción será resuelta luego de 2014, año en que está previsto un referéndum que determine el tipo de adscripción de la isla con la metrópoli.

[25] En el caso *Sarran, Levacher y otros*, resuelto el 30 de octubre de 1998 por la Sección contenciosa del Consejo de Estado francés, se determinó que al contrastar la disposición de un Tratado frente a disposiciones tanto de la Constitución como de la Declaración de 1789 (con valor constitucional en Francia), su control debía basarse en un ejercicio que sólo se habría podido efectuar de manera preventiva por el Consejo constitucional. Pero que de ninguna manera podría darse prioridad al orden internacional sobre el interno.

[26] Sobre este punto concreto, el Consejo de Estado se pronunció el 2 de junio de 2000, en el caso *Pauline Fraisse*, aunque esta vez el análisis incluyó al derecho nacional (al que se habría atribuido carácter constitucional por virtud de formar parte del derecho electoral), confrontado con normas del sistema europeo (en concreto, la CEDH) pero también del sistema internacional (en la especie, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

operación, los criterios de jerarquía de los tratados frente a la Constitución no deben representar el único aspecto a considerar. Recordemos que en el contexto mexicano, se pudo evitar una evaluación basada únicamente en aspectos jerárquicos gracias al sentido eminentemente favorable al individuo que impuso en el nuevo artículo 1o. constitucional el principio *pro persona*.

Sin embargo, la normalización del diálogo jurisprudencial parece una operación que tomará tiempo asimilar entre todos los actores jurídicos en nuestro país. Los días posteriores a los que la SCJN resolvió la citada Contradicción de Tesis 293/2011, se generó un debate público respecto de aparente inconvencionalidad de las restricciones constitucionales impuestas a los derechos humanos *en la propia Constitución*. Un sector del foro jurídico calificó la sentencia como regresiva, decepcionante, incluso irrespetuosa de los derechos humanos. Tales percepciones parecían basarse en la creencia de que el ejercicio de los derechos humanos no puede sujetarse a restricciones y a límites.

En el caso mexicano, la cláusula que algunos invocan "inconvencional", fue la detención provisoria prolongada, introducida en nuestra Constitución en 2008 en el artículo 16, párrafo octavo.[27] Aunque de su sola lectura se puede advertir que obsequiar una orden de arraigo solicitada por el Ministerio Público no es una obligación para los juzgadores.

Otra razón que explica la reacción contra la sentencia citada de 2013 se basa en que desde 2005, el Pleno de la SCJN había declarado la inconstitucionalidad del artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, que instauró el arraigo, aunque el texto de la Constitución federal nada mencionara al respecto.[28]

Esta primera sentencia sirvió de base para que el Estado mexicano recibiera recomendaciones internacionales dirigidas a la supresión o revisión de estas medidas de excepción en el procedimiento penal. Pero la reacción del constituyente permanente fue más bien la contraria, modificando la Constitución en 2008 para, en ejercicio de sus atribuciones soberanas, incluir el arraigo como una excepción dentro de la propia Constitución. Dos años después de esta reforma, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas reiteraba una recomendación donde sugería al Estado mexicano la eliminación de esta práctica.[29]

---

[27] "La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días".

[28] Amparo en revisión 99/2005 de 13 de abril de 2005.

[29] "[A] la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad del arraigo penal y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar de la práctica toda detención mediante arraigo, y esto, tanto a nivel federal como estatal". Véase el Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Ahora bien, después de introducir esta disposición en el texto constitucional en 2008, la SCJN todavía no ha tenido oportunidad de pronunciarse en relación con leyes secundarias que reglamenten el arraigo a partir del texto constitucional. Lo cierto es que a partir de la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional, toda interpretación respecto de una persona sujeta esta medida cautelar de excepción, deberá realizarse en el marco hermenéutico del 2011, del principio *pro persona*.

Es oportuno aclarar además que al resolver la Contradicción 293/2011, la SCJN no decidió que las restricciones expresas a los derechos de las personas se aplican automáticamente y de forma sistemática. Los jueces mexicanos de todos los niveles, convertidos en jueces de convencionalidad, deben efectuar ejercicios de ponderación para hacer efectivos esos límites. Y estos límites sólo se entienden en armonía principio *pro persona*. Los derechos pueden ser limitados, incluso para lograr la mejor protección.

III. Conclusiones. Propuesta de razonamiento para efectuar una de las especies del control difuso de convencionalidad

Con esta cuestión clarificada y dado que el sentido de lo resuelto en la Contradicción de Tesis 293/2011 siempre implicará un control difuso de constitucionalidad, a causa de que las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados internacionales son una pieza más que forma al parámetro de control de regularidad.

Aclaro que es una de las especies del control difuso en atención a que, una segunda connotación de tal control, la Corte Interamericana, la ha desarrollado en el marco de su resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia para el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, el 23 de noviembre de 2012; y en su resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia para el caso *Gelman vs. Uruguay*, el 20 de marzo de 2013, en el sentido de que los Estados parte en un juicio ante ella tienen la obligación de verificar y garantizar que todas sus autoridades competentes cumplan o por lo menos no obstaculicen la ejecución de los fallos de ese Tribunal.

Me animo a realizar esta propuesta de método para practicar o ejercer la otra especie del control difuso, la fundada en el ajuste del marco interno al internacional y consistente en la delimitación del derecho aplicable para resolver un caso concreto a partir del diálogo normativo entre la legislación interna de un país y la derivada de los tratados y la interpretación que de ellos se ha hecho en sede internacional, porque estimo que las contribuciones en ese sentido representan un reto pendiente de encarar por los órganos jurisdiccionales.

Los jueces deben decidir el derecho aplicable al caso concreto y juzgar sobre esa base los hechos sometidos a su jurisdicción, pero para que en realidad dialoguen por conducto de sus sentencias, se debe asumir y aceptar que el criterio propio no puede variar de un caso al siguiente sin explicación alguna, que el razonamiento por el cual se llega a una decisión tiene que ser comprensible para las personas que buscan

la tutela jurisdiccional y que debe existir la posibilidad de ajustar el criterio judicial a la luz de los estándares más benéficos que se desarrollen en sedes internacionales.

Para el logro de estas metas, estimo necesario algún método para ejercer un control de convencionalidad *ex officio*, pues en su ausencia siempre quedará latente la tentación de decidir lo que se plazca so pretexto de practicar un control difuso en defensa de derechos humanos bajo la guía del principio *pro persona*, como si ello pudiera excusar la argumentación jurídica que debe sustentar cada auto y resolución que se emita.

Atender el principio *pro persona*, cumplir las obligaciones constitucionales y convencionales en defensa de las personas y asumirnos como garantes de sus derechos humanos, no sustituye el deber primario del juez para motivar y fundar sus resoluciones. Al contrario, hacer todo ello a través del ejercicio de un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, refuerza la exigencia para construir nuestras determinaciones con argumentaciones jurídicas sólidas.

En esa lógica, desde el ámbito de competencia de la Judicatura, la propuesta de método para ejercer un control difuso, misma que pongo a su consideración y que busca hacer eco de lo decidido en la contradicción de tesis 293/2011, a la vez que ilustrar un diálogo jurisprudencial, y a la luz de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, consta de las siguientes *tres fases*:

Primera: identificar los derechos humanos en juego. Esta etapa resulta fundamental porque en el momento en el que se confirme el involucramiento de algún derecho en el caso sometido a tutela jurisdiccional, se detona la observancia de las obligaciones de fuente constitucional y convencional correlativas, desde el respeto hasta la garantía del derecho de que se trate, de la prevención a la reparación de sus violaciones, y siempre en el ámbito de competencias y la regulación procesal conducentes.

En una frase, se activa el deber de practicar un control *ex officio* a la luz de las fuentes que conforman al parámetro de control de regularidad. La adecuada argumentación en esta fase requiere conocer los contenidos y alcances mínimos que se han desarrollado respecto de los derechos en juego, tanto en sede normativa como jurisprudencial, y desde el ámbito de origen interno como internacional. De lo que se trata es de *delimitar* a esos derechos a fin de identificar la manera en que se impactarían con la resolución en un sentido o en otro de la cuestión efectivamente planteada ante el órgano jurisdiccional.

La idea que subyace es que no se puede cambiar con cada resolución, por ignorancia o desconocimiento, la continuidad de contenidos de los derechos. Lo que por supuesto no conlleva que esté vedado avanzar progresivamente, pero con un conocimiento de causa. En este aspecto, herramientas como el Buscador Jurídico en Materia de Derechos Humanos, resultarán particularmente útiles, a fin de conjugar los alcances de un derecho con los criterios desarrollados en sede interamericana, los cuales deberán completarse con precedentes universales y nacionales.[30]

[30] Lo cual muestra como los esfuerzos por acercar la internacionalización de los tribunales sobrepasa la mera actividad jurisdiccional, trasladándose a los ámbitos administrativos, de los servicios técnicos de los tribunales. Durante los cuatro años en que presidí la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que culminaron el último 31 de diciembre de 2014, surgió la imperiosa necesidad de fomen-

Segunda fase: poner de manifiesto el contraste normativo aparentemente existente entre las fuentes de origen interno y las internacionales que regulan la cuestión efectivamente planteada.

Se ha dicho ya que lo que funda al control difuso es, entre otros, el deber de armonizar las fuentes siempre que resulte ser lo más favorable para las personas, a fin de delimitar el derecho aplicable para resolver un caso concreto sometido a una jurisdicción. Pues bien, si ello es así, entonces se requiere, en primer lugar, invocar todas las *fuentes normativas internas* que se estimen pertinentes para atender al caso concreto, así como las consecuencias que de ellas se desprenden para su resolución, si exclusivamente fuera sobre su base que se decidiera.

Tras lo anterior, habría que invocar todas las *fuentes normativas internacionales* que se estimen pertinentes para atender al caso concreto, así como las consecuencias que de ellas se desprenden para su resolución, si exclusivamente fuera sobre su base que se decidiera.

Ahora bien, en ambos pasos la exigencia argumentativa no se agota con un simple listado de fuentes normativas. De lo que se trata es de justificar la pertinencia de cada fuente propuesta para atender al caso concreto. Además, no puede darse cualquier interpretación a las fuentes empleadas, ni tomarlas a la letra como si no impactaran unas en otras y como si no tuvieran que explicarse armónica o sistemáticamente.

La diferencia entre esta fase y la anterior descansa en que en la primera etapa de este método lo que se busca es ubicar los contenidos de los derechos en juego, mientras que en esta otra el objetivo es identificar todas las disposiciones que tienen relevancia para decidir la cuestión efectivamente planteada, lo que va más allá de los derechos del caso.

Y si bien en ambos pasos de esta segunda fase se exponen por separado las fuentes normativas de origen interno y las de origen internacional, ello no significa que al interior de cada uno de esos ámbitos se renuncie a buscar la armonización de cada una de las piezas normativas relevantes. Así, cada ley interna debe interpretarse conforme a la Constitución y buscar ampliar la protección de los derechos en juego, al igual que cada precepto contenido en los múltiples tratados internacionales que pudieren tener aplicación debe emplearse sólo si es conforme al principio *pro persona*.

Realizadas estas operaciones argumentativas es posible avanzar a la *tercera* fase consistente en pronunciarse por cuál de los conjuntos de fuentes normativas, el interno, el internacional o bien una tercera posibilidad que resulte de interpretar armónicamente ambos, aplicado sistemáticamente hacia dentro, resulta ser el que más

---

tar el intercambio de información jurisprudencial. Junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, trabajamos de la mano con su anterior Presidente, don Diego García Sayán, y se creó un Buscador Jurídico Interamericano, que puede consultarse en: *http://www.bjdh.org.mx/BJDH/*. [Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016].

Que siendo consultable de manera gratuita al día de hoy se ha convertido en una herramienta de uso cotidiano que contribuye a mejorar el sistema de protección de los derechos de las personas a nivel continental. Igualmente, México forma parte de la Comisión de Venecia, asegurando cada trimestre el envío de criterios relevantes en inglés y francés.

amplía la protección de los derechos humanos involucrados en la resolución de la cuestión efectivamente planteada.

Al resolver el expediente varios 912/2010, el Pleno de la Suprema Corte de este país señaló que una interpretación conforme en sentido amplio conlleva el deber de interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo la protección más extensa a las personas.

Por su parte, advertimos que la interpretación conforme en sentido estricto conlleva que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente posibles, se debe preferir la que hace a la fuente normativa interpretada acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar vulnerar o alterar el contenido esencial de los derechos humanos en juego.

En estos casos, la exigencia argumentativa consiste en explicar de qué manera el conjunto de fuentes normativas de origen interno pueden variar de significados y alcances para resolver la cuestión efectivamente planteada, si se les interpreta conforme al bloque de fuentes normativas de fuente internacional, a fin de conjugar ambos bloques para llegar a la solución más benéfica para el caso juzgado.

A final de cuentas, lo indispensable es tomar en cuenta todos los elementos o piezas normativas que conforman al parámetro de control de regularidad, sin que se llegue al extremo de inaplicar alguna disposición constitucional, pero donde sí es necesario interpretarlas conforme a los compromisos internacionales que se tienen en materia de derechos. Si después de todo ello, las fuentes normativas de origen interno imponen un obstáculo insalvable para proveer la mayor protección posible a los derechos involucrados, entonces lo que procede, como último recurso, es desaplicarlas o invalidarlas según se tenga competencia para una u otra de las alternativas.

Pero incluso ese desenlace en el ejercicio de un control difuso no puede asegurar que se llegue a la respuesta adecuada para atender la cuestión efectivamente planteada, pues si no se pierde de vista que lo que se buscó en todo momento fue delimitar el marco normativo aplicable a ella, es posible anticipar que si al final permanecen encontrados dos derechos de las partes contendientes, su oposición solamente podrá resolverse con la ayuda de otras herramientas como lo es el juicio de ponderación.

En síntesis, hay una propuesta que busca no sólo dar cuenta de la experiencia mexicana en torno a la recepción del control difuso *ex officio*, sino además hacerle ciertos ajustes para ponerla en sintonía con las más recientes determinaciones del Pleno de la Suprema Corte de México, a modo que no se entablen diálogos vacíos, sino verdaderos intercambios.

DE LA *COLINA DEL PERRO* A LA *CASA BLANCA*. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Marcela Torres Peimbert

Sumario: I. *Introducción*. II. *La reforma constitucional de 1982: la renovación moral de la sociedad*. III. *La reforma constitucional de 2015: el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción*. IV. *Prospectiva de los cambios constitucionales en materia de combate a la corrupción.*

I. Introducción

Durante las últimas cuatro décadas en México ha tenido especial relevancia el problema estructural de la corrupción. El debilitamiento de la eficiencia en la administración pública federal, la pérdida de la credibilidad en las instituciones gubernamentales, pero principalmente la internalización social de la idea de que la corrupción es parte de las prácticas comunes para la relación entre sociedad y gobierno, son algunas de las consecuencias más visibles y lacerantes de este problema estructural.

No obstante, en la historia constitucional de México se advierten muy pocos esfuerzos decisivos para garantizar un combate férreo contra la corrupción tanto en el ámbito público como en el privado. La evidencia empírica disponible permite afirmar que en el aspecto discursivo ha sido rentable la necesidad de hablar públicamente en contra de la corrupción, pero la mayoría de los gobiernos no ha sabido proponer soluciones concretas y definitivas para contrarrestar este *cáncer social*.

En el presente ensayo se desarrollará un análisis del combate a la corrupción en México desde una perspectiva constitucional. En el primer apartado se analizan las causas y las aportaciones de la primera gran reforma a la Constitución de 1917 en materia de combate a la corrupción. En el segundo apartado se analizan el contexto y las modificaciones más sustanciales de la reforma que establece la creación

del Sistema Nacional Anticorrupción. Por último, en el tercer apartado se ofrecen cinco propuestas sucintas, que integran una agenda mínima de los cambios necesarios para fortalecer los principios constitucionales del combate a la corrupción en México.

II. La reforma constitucional de 1982: la renovación moral de la sociedad

En la historia constitucional de México sólo pueden identificarse dos grandes momentos en los cuales se han concretado reformas para combatir específicamente el problema estructural de la corrupción. El primero ocurrió a finales de 1982, al comienzo del sexenio del presidente Miguel de la Madrid, quien desde su campaña electoral prometió impulsar lo que llamó la "Renovación moral de la sociedad"; el segundo fue la aprobación de la reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción en 2015.

La primera reforma constitucional encaminada a construir las bases para establecer un sistema sancionador de la corrupción, fue la que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982. Los antecedentes de dicha reforma tuvieron sustancia en el hallazgo de diversos casos de corrupción que tuvieron lugar durante el sexenio del presidente José López Portillo[1] —tanto por parte del Presidente como de sus colaboradores cercanos—. Desvío de recursos, tráfico de influencias y abuso de autoridad, fueron algunas de las notas distintivas en aquel sexenio. "Al orgullo de mi nepotismo, a mi hijo José Ramón",[2] exclamaría López Portillo al final de su mandato, haciendo evidente la impunidad que cobijaba a la clase política de aquella época.

A finales de su sexenio, el estado de la economía era deplorable: la pésima administración de los ingresos provenientes de la exportación de petróleo, la inversión en proyectos mal planificados y de muy alto costo, y la adquisición irresponsable de un mayor nivel de deuda garantizada con las rentas petroleras, crearon las condiciones para que un suceso que pudo haber impulsado exponencialmente a la economía mexicana —el hallazgo del yacimiento petrolero de Cantarell, el segundo más grande del mundo—, se convirtiera en la sentencia irrevocable hacia la crisis y el desastre económico.

El mayor escándalo público de corrupción que tuvo lugar durante su sexenio fue el hallazgo periodístico de lo que se conoció como "La colina del perro",[3] nombre popular dado al complejo habitacional construido en un predio de Bosques de las

[1] Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 2009, pp. 417-432.

[2] López Portillo, José, "Cumplí con el pueblo. Reunión de autoevaluación en el estado de Tamaulipas", *El Gobierno mexicano*, 29 de noviembre de 1982.

[3] Adam Castillo, Samuel, "Colina del perro: abuso perpetuo", *AM*, Reporte Especial, 4 de mayo de 2015.

Lomas, y que fue "prestado" o vendido a un costo preferente al extinto mandatario. En un terreno de 120 mil metros cuadrados —el equivalente a diecisiete campos de fútbol profesionales—, José López Portillo mandó construir una lujosa mansión de estilo italiano desde 1980, que concluyó a finales de su mandato. La edificación definió el poniente de la Ciudad de México como una zona residencial exclusiva y de alta plusvalía. El ex presidente López Portillo adquirió el predio a un precio irrisorio, mientras su costo aumentaba exponencialmente con el tiempo.

"Administrar la abundancia", fue la declaración con la que se inauguró una época de dispendio y corrupción por parte de diversos servidores públicos, haciendo del uso indebido de los recursos del erario, la nota distintiva de su gestión. Además del escándalo propio, uno de los más conocidos fue la construcción del "Partenón" de Arturo *El Negro* Durazo, quien se desempeñó como jefe de la policía capitalina durante aquel sexenio. La mansión de estilo griego, que buscaba emular la famosa construcción de la Acrópolis de Atenas, fue construida en un predio de 20 mil metros cuadrados ubicado en Zihuatanejo, en el estado de Guerrero, y que de acuerdo con información de la propia entidad federativa, tuvo un costo aproximado de 700 millones de pesos.[4]

En suma, mientras la economía nacional se derrumbaba como consecuencia del agotamiento del modelo económico de "alianza para la producción" —una variante del modelo de sustitución de importaciones—, de la caída estrepitosa del precio internacional del barril de petróleo, de la mala administración de la deuda pública, y de la carencia absoluta de medidas de disciplina financiera, los políticos allegados al Presidente se enriquecían a costa de los escasos recursos del erario. Era el cenit de la impunidad para los servidores públicos corruptos.

Sin embargo, los estragos de la crisis económica en la cual se encontraba sumergido el país, así como la desastrosa medida de la nacionalización de la banca en 1982 —que enemistaron profundamente al partido en el gobierno con los grupos empresariales más importantes del país—, provocaron un enorme descontento entre la población. Esta condición fue entendida por el candidato presidencial del PRI, Miguel de la Madrid Hurtado, quien hizo del lema "Renovación moral de la sociedad" la vanguardia de su campaña electoral. Prometió crear las condiciones institucionales necesarias para combatir con rigor los actos de corrupción de los servidores públicos, con el evidente trasfondo de los abusos de su antecesor.

Es preciso analizar brevemente el lema con el que Miguel de la Madrid pretendió impulsar el combate a la corrupción. El candidato presidencial atribuía el problema de la corrupción a una cuestión ética, es decir, partía desde la hipótesis de que los servidores públicos eran corruptos debido a una deficiente formación moral.[5] La *renovación moral de la sociedad* apelaba a la concientización de que el uso del dinero público conllevaba una responsabilidad necesaria; esa fue la razón por la cual el Título Cuarto de la Constitución se modificó nominalmente para comenzar a denominarse

---

[4] Madrigal, Alejandro, "'El Partenón' del 'Negro' Durazo, entre el olvido y el deterioro", *Milenio*, Sec. Estados, 13 de octubre de 2013.

[5] Casanova Álvarez, Francisco, "La renovación moral, compromiso compartido", en INAP, *Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública en México*, México, INAP, 1983.

"De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" en la reforma constitucional promulgada el 28 de diciembre de 1982.

Los sujetos de responsabilidad considerados en aquella reforma eran:[6]

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados.
- Quienes desempeñaran un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal.

De forma excepcional, se consideraban también los siguientes casos:

- El Presidente de la República, sólo en caso de traición a la patria y delitos graves del orden común.
- Los gobernadores de los estados, diputados de legislaturas locales, y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales sólo en caso de violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Otro de los cambios sustanciales de aquella reforma fue el replanteamiento del juicio político. Este proceso, cuyos antecedentes se remontan hasta las reformas aprobadas por Benito Juárez en 1871 —y cuyas disposiciones se conservaron prácticamente sin modificaciones en la Constitución de 1917—, estaba diseñado para sancionar lo que se calificaba como "delitos oficiales", que no estaban claramente definidos en la Constitución, pero que se relacionaban con conductas tales como los ataques a las instituciones democráticas, atentados a las formas de gobierno y a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, y violación de garantías así como cualquier violación grave a la Constitución o a las leyes federales.[7]

La reforma constitucional modificó los supuestos normativos por los cuales podía fincarse responsabilidad a algún servidor público; el nuevo proceso estableció como causal principal "cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho".[8] La posibilidad de la denuncia de aquellas conductas podía recaer en cualquier ciudadano, siempre que aportara elementos de prueba. Esta disposición, que parece ser un gesto primigenio para alentar la participación ciudadana en el proceso sancionador, en realidad la inhibía dado que los ciudadanos no contaban con mecanismos de protección adecuados para poder confrontarse con los servidores públicos inculpados.

---

[6] Poder Ejecutivo, "Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1982.

[7] De la Barreda, Luis *et al.*, *Responsabilidad de los servidores públicos en México*, México, UAM.

[8] Poder Ejecutivo, *op. cit.*

En el nuevo proceso —por el cual el Poder Legislativo asume funciones jurisdiccionales—, la Cámara de Diputados realizaba la acusación ante la Cámara de Senadores, con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, y con la previa sustanciación del procedimiento y la audiencia del inculpado. La Cámara de Senadores, erigida en Jurado de Sentencia, sería la responsable de imponer la sanción al acusado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros presentes y la previa audiencia del acusado.

Otro de los cambios sustanciales de la reforma constitucional fue el establecimiento de dos vías de sanción para los servidores públicos: la administrativa y la penal. Las sanciones administrativas dispuestas en el texto constitucional consistían en la destitución del servidor público y la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; las sanciones de naturaleza penal tendrían que imponerse de acuerdo con los procedimientos establecidos en la legislación de la materia.

El 5 de enero de 1983 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones al Capítulo X del Código Penal Federal, que modificaban el catálogo de conductas relacionadas con actos de corrupción. Los nuevos tipos penales, de acuerdo con la crítica de algunos autores,[9] no necesariamente tenían mejor técnica legislativa que los establecidos en la legislación previa.

Por su parte, las sanciones de índole administrativa establecidas en la Constitución se desarrollaron con mayor amplitud en la ley especial de la materia. Las modificaciones constitucionales incluían la obligación expresa para el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, de legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. A nivel federal, la nueva ley abrogaría la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conocida popularmente como "Ley contra el nepotismo", se promulgó el 31 de diciembre de 1982. Entre las virtudes de aquella ley, se encuentra el desarrollo claro del proceso de juicio político, así como la introducción de la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración de situación patrimonial, misma que tendría que registrarse ante el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Dicho Registro era administrado por la Secretaría de la Contraloría General de la República.

En su conjunto, la reforma constitucional en materia de responsabilidades, la promulgación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las modificaciones al Código Penal, constituían un paquete de medidas encaminadas a establecer las bases normativas para combatir la corrupción entre los servidores públicos. No obstante, los resultados de dicha normatividad no fueron los esperados.

Existen pocos precedentes de juicios de responsabilidades fincados en contra de los servidores públicos, tanto en la vía administrativa como en la penal, fundados en dicha legislación. En los primeros años de vigencia de estas disposiciones normativas, el caso de sanción más famoso fue el del propio Arturo Durazo, a quien se

[9] De la Barreda, Luis *et al.*, *op. cit.*

decomisó la propiedad conocida como "El Partenón" en 1983, y se le fincaron responsabilidades por acopio de armas, fraude, evasión fiscal y contrabando.[10]

La corrupción en México fue en aumento durante los siguientes años, sin que la legislación promovida por Miguel de la Madrid surtiera efectos suficientes para contrarrestarla. Además, durante los años subsecuentes ningún Presidente de la República realizó serios esfuerzos en materia de combate a la corrupción, hasta que Vicente Fox promovió leyes encaminadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas como medidas para contrarrestar las causas de la corrupción. Sin embargo, los principios constitucionales que rigen las responsabilidades de los servidores públicos permanecieron intactos durante más de 34 años.

En perspectiva, hay diversas razones que pueden explicar por qué la reforma constitucional aprobada durante el sexenio de Miguel de la Madrid no tuvo resultados exitosos en el combate a la corrupción: la primera, que la Secretaría de la Contraloría General de la República no contaba con autonomía respecto del Poder que tendría que regular; la segunda, que no existía un catálogo específico de conductas que actualizaran el supuesto de la responsabilidad administrativa, y la tercera, que no hubo esfuerzos institucionales claros durante los dos sexenios subsecuentes para dar continuidad a la política de combate a la corrupción.

III. La reforma constitucional de 2015: el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción

La alternancia democrática en México introdujo nuevamente a la arena del debate público la necesidad de establecer soluciones concretas contra la corrupción. Sin embargo, el diagnóstico de los gobiernos de la alternancia era que los efectos de la corrupción se combatían con mayor efectividad fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Los indicadores de la medición de la corrupción de Transparencia Mexicana señalan que en 2005 existió una disminución sustancial en la percepción de la corrupción, para retomar después su crecimiento constante.

Después de 34 años de letargo constitucional en materia de combate a la corrupción, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción", mejor conocida como Reforma Constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es necesario mencionar que la aprobación de dicha reforma tuvo lugar en un contexto que parecía particularmente adverso al combate contra la corrupción en México. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018[11] sólo se mencionaron tres

[10] Madrigal, Alejandro, *op. cit.*

[11] Poder Ejecutivo, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

párrafos alusivos al combate a la corrupción, lo cual indicaba que esta materia no era prioridad para el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

Aunado a lo anterior, en el trasfondo de la opinión pública estuvo presente todo el tiempo el que quizá es el mayor escándalo de corrupción en México desde el descubrimiento de la "Colina del Perro": el de la llamada "Casa Blanca de las Lomas". El 9 de noviembre de 2014, la periodista Carmen Aristegui publicó una investigación especial,[12] en la cual se daba a conocer la existencia de una mansión propiedad de Angélica Rivera de Peña, ubicada en Lomas de Chapultepec de la Ciudad de México y construida por Grupo Higa, una de las constructoras más beneficiadas por las licitaciones realizadas durante la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto, y durante toda su gestión como gobernador del Estado de México.

Ante el evidente conflicto de interés que existía para el Presidente de la República, mismo que fue desmentido en reiteradas ocasiones por la Oficina de la Presidencia, la percepción ciudadana de la corrupción incrementó considerablemente —inclusive para el más alto nivel del gobierno federal—. De acuerdo con un informe presentado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), más de la cuarta parte de la población (26.4%) percibió la corrupción como uno de los tres temas de mayor preocupación en México durante 2014.

La población urbana percibe más la corrupción (29%) como un tema preocupante, que la población rural (16.5%). Para los ciudadanos, la corrupción es más frecuente en la policía (89.7%), seguida de los partidos políticos (84.4%). Para el sector privado, 66.4% de la población percibe que la corrupción es una práctica frecuente en los sindicatos, mientras que el 63.5% percibe este tipo de prácticas entre los empresarios.

Entre la población que realizó trámites, solicitudes de servicio o que tuvieron algún otro contacto con servidores públicos en 2013, 47.6% cree o ha escuchado que existe corrupción en dichos trámites; mientras que 32% manifestó que algún conocido le refirió algún acto de corrupción en esos trámites. Finalmente, la prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal fue 12.1% de la población.

De acuerdo con datos de Latinobarómetro, desde el comienzo de su medición en 2002, la confianza en el gobierno alcanzó sus niveles más altos en 2006, cuando el 69% de los mexicanos tenía alguna o poca confianza en el gobierno. Los niveles más bajos han comenzado a presentarse a finales de 2015, ya que el 42% de los mexicanos afirma no tener ninguna confianza en el gobierno.

La confianza en los partidos políticos se ha visto afectada como consecuencia directa de las coyunturas electorales. Los años con valores más altos de confianza para los partidos políticos fueron 2000 y 2006, cuando entre 59 y 66% de los mexicanos afirmaban tener alguna o poca confianza en los partidos. Los niveles más bajos de confianza se ubican en 2003 y 2015, cuando entre 60 y 49% de los mexicanos afirmaron no tener ninguna confianza en los partidos políticos.

---

[12] Redacción de Aristegui Noticias, "La casa blanca de Enrique Peña Nieto (investigación especial)", *Aristegui Noticias*, Sec. Investigación Especial, 9 de noviembre de 2014. En: *http://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/*.

En 2006, el 34% de los mexicanos se sentía "más bien satisfecho" con la democracia en México, constituyendo el valor más alto de confianza en la historia de nuestro país. En cambio, en 2015 el 37% de los mexicanos (3% más que en 2006), afirmó no estar nada satisfecho, el nivel más crítico desde que comenzó a hacerse la medición.

En 2000, el 73% de los mexicanos dijeron estar poco o algo interesados en la política; dicha cifra contrasta con el 33% de mexicanos que afirmaron no tener ningún interés en la política en 2009 y 2013. De acuerdo con datos del CESOP, desde 2012 ha crecido la desconfianza en el Presidente, al transitar de 55 a 65% en tan sólo dos años. Dicho crecimiento es constante en los gobernadores de los estados, cuyos niveles de desconfianza han incrementado del 57% al 63% en dos años. La información que proporcionan las cifras en cita, hacen necesario resaltar que a partir de 2013, año de cambio del partido político gobernante a nivel federal (del PAN al PRI), los índices de confianza en las instituciones —que se habían mantenido relativamente estables— han comenzado a mostrar una tendencia decreciente. En suma, la percepción ciudadana es que existe mucha corrupción en nuestro país, aunado a un deficiente nivel de confianza de las instituciones gubernamentales. Entre los 95 compromisos del Pacto por México, las principales fuerzas políticas de nuestro país acordaron impulsar la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción, como respuesta al preocupante avance de este problema estructural en México. A continuación se analizarán los puntos principales de la reforma.

En primer lugar es necesario resaltar los aspectos mínimos del Sistema Nacional Anticorrupción: se trata de una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Cuenta con un Comité Coordinador, integrado por representantes de diversas instituciones fiscalizadoras y encargadas de la rendición de cuentas, mismo que se encargará de las decisiones colegiadas más relevantes para la conducción del Sistema Nacional Anticorrupción. La inclusión ciudadana también es un matiz fundamental para la integración del nuevo Sistema, razón por la cual se establece la creación de un Comité de Participación Ciudadana, que tenga conocimiento y opinión en la toma de decisiones. Las principales atribuciones del Comité Coordinador son las siguientes:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las

autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

En segundo lugar, la obligatoriedad de la presentación de las declaraciones patrimoniales y de intereses. En la reforma constitucional de 2015 se establece esta nueva obligación para los servidores públicos, como un logro de la sociedad civil organizada que comenzó a promover la presentación de dichas declaraciones por parte de los aspirantes a cargos de elección popular, con el objetivo de que la ciudadanía pudiera estar mejor enterada de los elementos que componían su patrimonio antes de entrar al cargo, y de conocer sus intereses y motivaciones para tales aspiraciones.

La mayor utilidad de esta información puesta a disposición de una autoridad vigilante, es la comparación entre el patrimonio inicial y el patrimonio final de un funcionario público, pero más importante aún, la congruencia entre los ingresos declarados y la suma de su masa patrimonial. Con esto se pretenden crear incentivos contrarios al enriquecimiento inexplicable de muchos servidores públicos.

En tercer lugar, la creación de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción; la reforma constitucional prevé la creación de una Fiscalía —dependiente de la Fiscalía General de la República— especializada en materia anticorrupción, capaz de instrumentar las sanciones penales pertinentes para los servidores públicos cuya culpabilidad se demuestre. La principal finalidad de la creación de esta Fiscalía es el establecimiento de una institución sólida, capaz de garantizar una adecuada investigación y sanción de los delitos cometidos por servidores públicos en funciones, en el nuevo paradigma de la justicia penal en México.

Por último, la modificación de las funciones y atribuciones del nuevo Tribunal de Justicia Administrativa; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era la instancia encargada de la resolución de diversos litigios en materia fiscal y administrativa. No obstante, sus funciones y atribuciones estarían completamente rebasadas para asumir la naturaleza de un Tribunal encargado de fincar responsabilidades administrativas relacionadas con la corrupción. Por esta razón, en la Constitución se estableció la creación de un nuevo tribunal, que asumiera estrictamente las labores de la impartición de justicia en materia administrativa, y que establece la necesidad de la creación de un tribunal local para cada estado.

Es preciso mencionar que con motivo de esta reforma constitucional, durante la discusión de la legislación secundaria ocurrieron diversas experiencias que permitieron enriquecer sustancialmente las normas propuestas con la participación de la ciudadanía. Haciendo uso de la facultad que les confirió la introducción de la Iniciativa Ciudadana en la reforma político-electoral de 2014, un grupo de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil promovió la "Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas", con la cual se introdujo a la discusión de una de las leyes torales para la implementación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

La participación directa de la sociedad civil organizada fue un gran movimiento que refrescó los canales de discusión tradicional establecidos en el Poder Legislativo, y que demostró que la ciudadanía es capaz de participar directamente en la integración de las leyes que rigen su vida cotidiana, aportando puntos de vista que la internalización de la vida político-partidista no permiten rescatar con la precisión que podría pretenderse.

Las expectativas ciudadanas con respecto al Sistema Nacional Anticorrupción son muy altas; de acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), el 94% de la población considera que en nuestro país existe corrupción y el 89% dice que también existe impunidad, mientras que la justicia sólo existe para el 37%; una gran mayoría opina que existe mucha corrupción (85%), mucha impunidad (74%) y poco o nada de justicia (70%). El 57% de las personas creen que la corrupción ha aumentado en los últimos 12 meses, y el gobierno ha tenido poco o nada de éxito en materia de combate a la corrupción (61%). Ante este problema, el 89% cree que es urgente que el gobierno y la sociedad se dediquen a combatir la corrupción.

El 45% conoce o ha oído hablar del Sistema Nacional Anticorrupción y el 72% aprueba esta creación ya que lo considera necesario (83%). Poco más de la mitad (51%), considera que sí disminuirá la corrupción con este nuevo sistema. Se considera que el Sistema Nacional Anticorrupción beneficia al país y a la población en general (74% en ambos casos).

IV. Prospectiva de los cambios constitucionales en materia de combate a la corrupción

La reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción tiene algunas aristas que es necesario fortalecer para garantizar el pleno desarrollo de un sistema capaz de crear incentivos contrarios a los actos de corrupción en México. A continuación se desarrollarán los cinco aspectos pendientes del fortalecimiento del combate a la corrupción en México desde la Constitución.

El primer aspecto es la creación de un nuevo órgano de control para el Poder Legislativo, pues la reforma constitucional de 2015 conservó parcialmente el paradigma de que la corrupción es un problema más preocupante dentro del Poder Ejecutivo que en los otros poderes de la Unión. De esta forma, el Poder Legislativo, el encargado de la fiscalización de la cuenta pública y la rendición de cuentas, cuenta con mecanismos de auto-regulación cada vez más frágiles.

El combate a la corrupción en México debe plantear la determinación de que todos los entes públicos vigilados sean sancionados con equidad de rigor. Esto nos lleva a afirmar que los mecanismos anticorrupción para el Poder Judicial tampoco han sido suficientemente discutidos; para este caso concreto es necesario plantear la necesidad de que el órgano de control para la sanción de la corrupción sea completamente autónomo.

El segundo aspecto es la distinción clara entre la ponderación del derecho a la privacidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. La reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 2015 establece, desde la Constitución, la obligación de los servidores públicos de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses.

No obstante, durante la discusión de la legislación secundaria en la materia, se planteó la posibilidad de establecer el principio de máxima publicidad para dichas declaraciones, con el objetivo de que la ciudadanía pueda conocer su contenido y con ello se puedan hacer nuevas contribuciones al debate público. Sigue siendo un penoso señalamiento para el gobierno, el hecho de que el hallazgo de uno de los mayores escándalos de corrupción en México —el de la Casa Blanca de las Lomas— lo haya hecho un grupo de periodistas, y no instituciones establecidas para ese fin específico.

El tercer aspecto es el fortalecimiento institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Varias de las funciones de fiscalización e investigación de corrupción —establecidas en la reforma constitucional de 2015— recayeron directamente en este órgano dependiente de la Cámara de Diputados, sin que en el tránsito se hayan fortalecido algunas de sus atribuciones técnicas necesarias para garantizar la eficiencia.

Para el caso de la Auditoría Superior de la Federación puede ocurrir en el mediano plazo algo parecido a lo que ocurrió con el Instituto Nacional Electoral en la reforma político-electoral de 2014, y para esto es necesario hacer una precisión: en México los legisladores y servidores públicos muchas veces recurren a la creación de *súper instituciones*, organismos que concentran una amplia variedad de funciones y atribuciones, motivados por su alto nivel de legitimidad más que por razones técnicamente válidas.

Generalmente, cuando se dota a estas instituciones con tantas facultades y atribuciones, no se adaptan sus funciones en el plano constitucional, de manera que su trabajo sea realmente trascendente y no meramente coyuntural. El caso del Instituto Nacional Electoral en la reforma político-electoral de 2014 reflejó que la concentración de tantas funciones en un solo organismo puede dar lugar a saturación de trabajo, e incluso ineficiencias que pueden atentar directamente en contra de su propia legitimidad, razón por la cual debe darse mayor amplitud a sus capacidades técnicas desde la Constitución. No debería esperarse al surgimiento de dichos errores dentro de la Auditoría Superior de la Federación para fortalecer debidamente sus capacidades.

El cuarto aspecto es el establecimiento de mecanismos que permitan blindar el proceso de selección de los funcionarios en materia anticorrupción para los órganos locales. Retomando el ejemplo de la reforma político-electoral de 2014, uno de sus aspectos más débiles es el de la instrumentación para el caso de los organismos locales. En materia anticorrupción es posible prever que los nombramientos de los organismos locales encargados de la vigilancia de los servidores públicos a nivel local, pueda estar a merced de las tentaciones autoritarias de algunos gobernadores.

Es ampliamente conocido el hecho de que la fragmentación del sistema político mexicano antes de la transición democrática de 2000, fortaleció informalmente las atribuciones y capacidades políticas de los gobernadores de los estados, y que esta condición no pudo ser revertida exitosamente por los gobiernos de la alternancia, lo que nos deja en la actualidad la existencia de gobernadores que concentran en sus manos atribuciones que les permiten gobernar de un modo semi-autoritario.

De esta forma, aunque el combate a la corrupción instrumentado desde la Federación sea exitoso, mientras los órganos locales no sean lo suficientemente sólidos frente a la intervención de los gobernadores de los estados, la percepción ciudadana de la corrupción no disminuirá, pues es en los ámbitos más directos de trato entre la sociedad y el gobierno donde se distingue con mayor claridad el avance o el fracaso de estas medidas.

Deben establecerse en la Constitución medidas adecuadas para evitar que el control político de los gobernadores de los estados pueda ser suficiente para establecer fiscales a modo, con legislación secundaria local que sea inclusive anticonstitucional, y que les permita gozar de impunidad cuando dejen el cargo. La prueba de confianza del nuevo sistema frente a la ciudadanía, atravesará necesariamente por la procuración de la inexistencia de casos de impunidad.

Por último, es necesario plantear la construcción de una Fiscalía completamente autónoma especializada en el combate a la corrupción en México. En el tenor del abandono de la citada práctica de crear instituciones que concentren una gran cantidad de funciones y atribuciones, es preciso establecer el principio de especialidad para la Fiscalía especializada en combate a la corrupción.

Esta Fiscalía debería ser completamente autónoma de la Fiscalía General de la República, con el objetivo de que sus atribuciones no se vean intervenidas en algún momento por las decisiones y motivaciones del Fiscal General. Un Sistema Nacional Anticorrupción sólido tendría que contar con instituciones de nuevo cuño para desempeñar sus tareas y evitar que la permeabilidad de las malas prácticas las alcance desde el primer momento de su entrada en funciones.

LA DISLOCACIÓN DE SISTEMA POLÍTICO Y RÉGIMEN CONSTITUCIONAL EN LA POST-TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA*

Francisco VALDÉS UGALDE**

SUMARIO: I. *Los límites del proyecto salinista ¿a la espera para recomenzar?* II. *Un equilibrio democrático incompleto*. III. *Democracia contra régimen político*. IV. *El Pacto por México: ¿ajuste constitucional requerido?* V. *Régimen político y derechos humanos*. VI. *Federalismo*. VII. *Desde el presidencialismo: ¿hacia dónde?* VIII. *Legitimidad y conflicto. Las opciones en disputa*. IX. *Bibliografía*.

En México, el siglo XXI inicia con una dislocación entre régimen constitucional y sistema político que impregna la transición de un sistema autoritario a otro democrático. En 2000 el país no salía de su asombro por lo que los ciudadanos habían ocasionado: la primera alternancia política en la presidencia de la república en siete décadas. Ese tramo del ciclo político fue inaugurado por las reformas electorales de 1996 y el dato de fondo al que hicieron lugar: la pérdida de mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados en 1997. Como se confirmó a la postre, a partir de entonces ningún partido político podría gobernar en soledad. Los últimos cuatro años del siglo XX cimentaron la convicción de que el cambio democrático era posible por medios pacíficos y que el antiguo régimen de partido hegemónico cedería su lugar a una democracia de ciudadanos y partidos políticos en un ambiente de pluralismo. Lo que escapó al alcance de la imaginación era la forma en que el cambio de la política electoral afectaría al conjunto del sistema político y al comportamiento de otras dimensiones de la vida colectiva como la sociedad y la economía. Para entender mejor lo ocurrido es necesario remontarse a una historia preliminar que tiene su desenlace hacia 1994.

---

* Agradezco a la maestra Georgina Flores-Ívich su apoyo para conseguir información documental y estadística y la elaboración de gráficas y cuadros, así como valiosas observaciones. La responsabilidad sobre lo que se dice en este artículo es exclusivamente mía.

** Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y director de FLACSO-México.

I. Los límites del proyecto salinista ¿a la espera para recomenzar?

En ese entonces, cuando muchos de los que hoy pueden leer estas letras no habían nacido, llegaba a su término el periodo sexenal de Carlos Salinas de Gortari. Su gobierno había llevado a cabo el programa más ambicioso de reformas económicas que había visto el país desde los años treinta. Bajo ese gobierno el *establishment* político comenzó a usar la expresión "reforma del Estado". Durante su campaña por la presidencia, Salinas abogó por un programa de modernización que sería la base de las políticas para su gobierno. Ese programa desplazó al nacionalismo revolucionario, credo de la "revolución institucionalizada", con una nueva doctrina, el "liberalismo social", que fue adoptado por su partido. El principal motivo rector de la nueva ideología de Estado y sus políticas fue el estrechamiento del campo de acción económica estatal para canalizar los recursos así ahorrados a una política social. Con la excepción de algunas empresas "estratégicas", la economía quedó en manos de los inversores privados y el Estado se despojaría de los principales recursos industriales que manejaba. Simultáneamente se aumentó la apertura económica con el TLCAN. Esta era la "reforma del Estado" que se buscaba.

El éxito de la estrategia dependía del refuerzo de las instituciones políticas y los actores para moverse en esa dirección, y ahí aparecieron los problemas. El aspecto más débil de la "reforma del Estado" fue su lado político. Desde el principio la estrategia salinista aparece como una *perestroika* sin *glasnost*, una reforma económica y administrativa sin reforma política; un intento de reorientar la economía preservando aunque reformado el autoritarismo. Si bien la política social creó nuevas adhesiones electorales (un objetivo que abortó posteriormente) y las encuestas de opinión lo favorecieron, en el largo plazo se requería de reformas políticas para sostener la nueva relación entre Estado y economía. Nuevas fuerzas políticas emergentes desafiaban el tinglado de instituciones desvencijadas del régimen "revolucionario institucional". Sin la apertura del sistema político a aquéllas no podría haber competencia política y el pluralismo correspondiente. El proyecto de reconstrucción del consenso ideológico en un Estado renovado necesitaba de una profunda reforma política que sólo llegó cuando la inestabilidad creció en lugar de disminuir y amenazó seriamente la gobernabilidad.

Varias situaciones de crisis, políticas, sociales y económicas[1] impusieron límites al proyecto que se había emprendido. Fue entonces que se pactaron nuevas reglas para el juego político. En esencia, en vez de buscar el restablecimiento de la capacidad hegemónica del viejo partido revolucionario como lo quería el salinismo, se adoptó la senda del pluralismo democrático. Era imposible mantener la gobernabilidad sin dar el paso hacia la liquidación del sistema presidencialista de partido hegemónico (en adelante SPPH). El primer paso fue liberar a las autoridades electorales del control gubernamental, que había sido uno de los instrumentos principales

[1] Principalmente el levantamiento zapatista, el asesinato del candidato presidencial y el coordinador parlamentario del PRI en 1994, y la crisis económica de 1995.

para detener el crecimiento de organizaciones políticas alternativas al PRI. De este modo el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales fueron dotados de vida propia y mayor autonomía de poder político para alcanzar equidad en la competencia electoral. En la medida que este objetivo se consiguió el electorado expresó un pluralismo político que nunca se había visto y que tampoco habían experimentado generaciones anteriores (véanse gráficas 1, 2, 3 y 4).

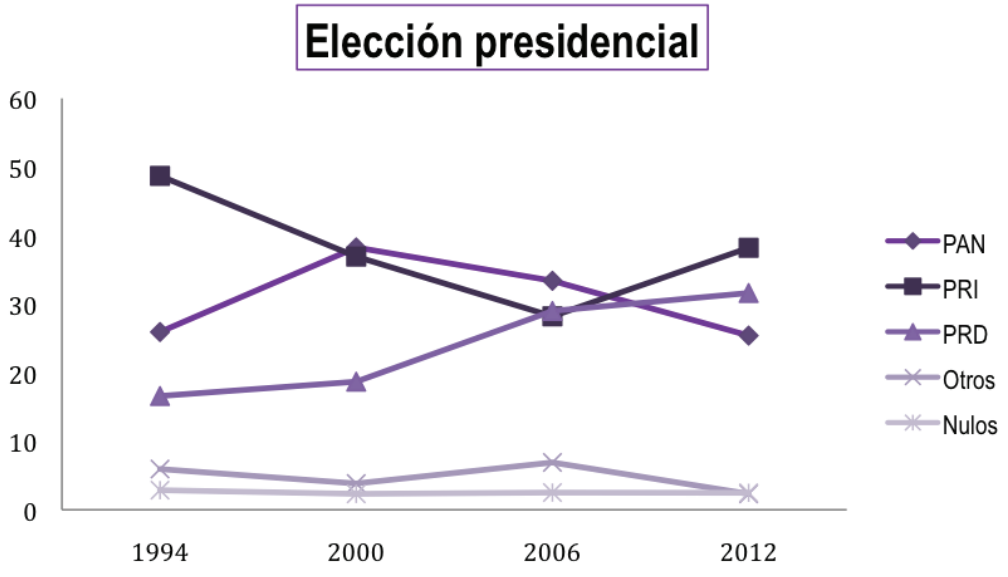
II. Un equilibrio democrático incompleto

En 1996, el gobierno y su partido negociaron con la oposición reformas que favorecieron la equidad electoral cuando aún les era posible contenerla. Cabe decir que la oposición no impuso sus condiciones; aún era débil y con poca experiencia de ejercicio del poder. Y el aún partido mayoritario no renunciaba a sus aspiraciones de dar marcha atrás al reloj de la democracia.

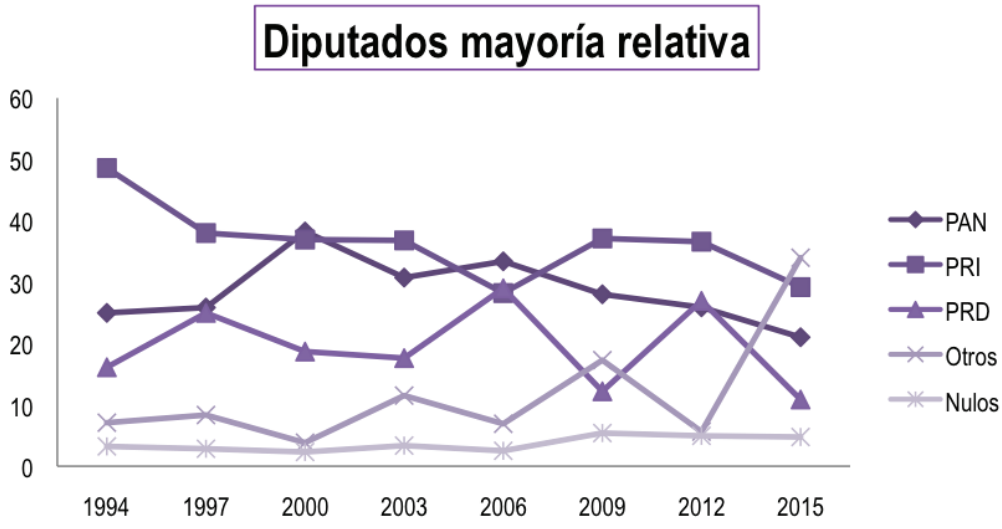
Si 1997 fue el año de la pérdida de mayoría absoluta del partido del gobierno en el Congreso, 2000 fue el del triunfo del primer gobierno de un partido distinto del PRI que inauguró una nueva etapa en el desarrollo político de México. El gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) declaró intenciones de completar el inconcluso ciclo de reformas institucionales iniciado en 1996.

Gráfica 1

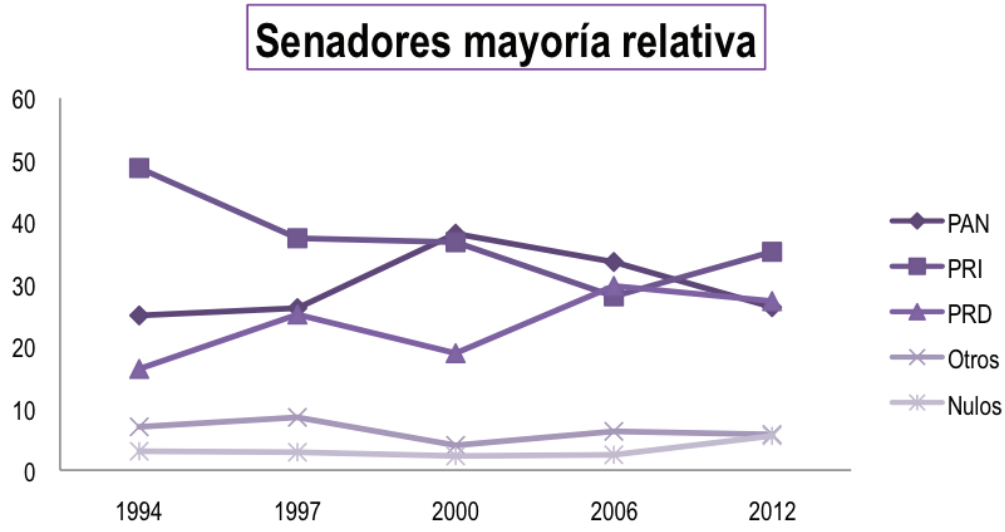
Resultados en la elección presidencial por partido político 1994-2012



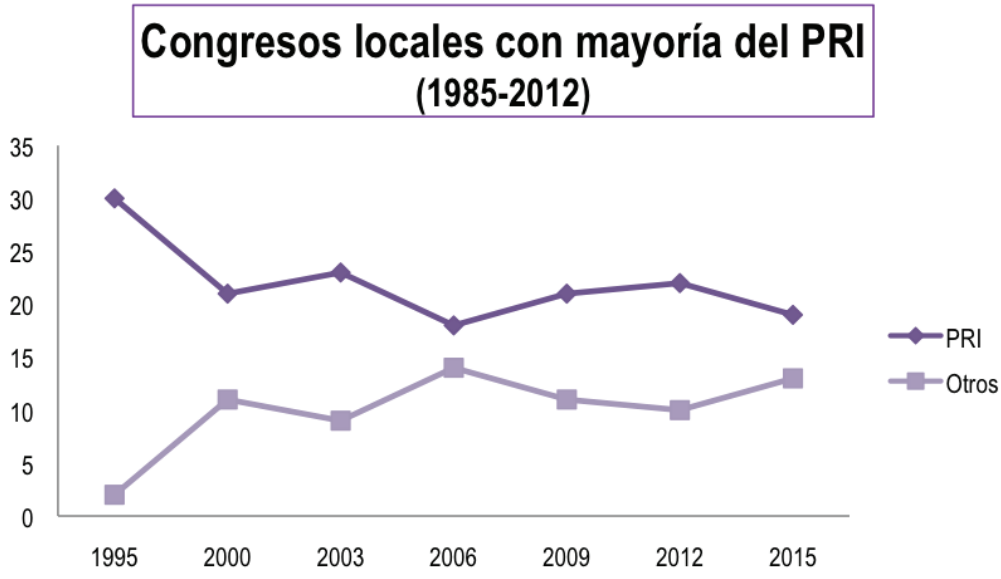
GRÁFICA 2
Resultados en la elección de diputados de mayoría por partido político 1994-2015



GRÁFICA 3
Resultado en la elección de senadores por partido político 1994-2012



GRÁFICA 4
Congresos locales con mayoría del PRI



En materia de régimen político el reto principal delineado fue la adecuación de las instituciones políticas a la nueva situación democrática. En el que fue probablemente el discurso más importante de su periodo de gobierno, pronunciado en el Palacio Nacional en 2001 en el aniversario de la Constitución, hizo un llamado a realizar cambios para democratizar un régimen en el que si bien se había conquistado la equidad electoral (tanto para ciudadanos como para partidos) aún faltaba mucho por hacer en la transformación del sistema de gobierno en una entidad moderna, transparente y responsable. Se requería una "revisión integral de la Constitución" para la "nueva arquitectura" reclamada por la transición.[2]

Su gobierno no consiguió hacer avanzar este proceso que fue denominado públicamente como "reforma del Estado". Las iniciativas de ley o de reformas que se enviaron al Congreso de la Unión sumaron cientos, pero ninguna de las más importantes pudo ser concertada. Tampoco se aterrizó en la reforma prometida. A este respecto únicamente se iniciaron tímidas leyes en materia de derecho a la información, transparencia y en algunos aspectos electorales.

El equilibrio de equidad electoral alcanzado con las reformas de 1996 se concretó en lo político en "empates técnicos" entre las fuerzas partidarias que, distribuidas en los poderes y órdenes de gobierno, elevaron exponencialmente el costo de negociación de acuerdos. Se ha vuelto común decir que este problema se limita a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de acuerdo con situaciones

[2] El texto completo de este discurso puede leerse en: *http://bit.ly/2e2ig7c*.

características de "gobierno dividido",[3] pero hay evidencia suficiente para decir que esto es solamente un aspecto del problema.

Lo ejemplifica el surgimiento de un poder *de facto*: la coalición de gobernadores conformada en la Conferencia Nacional de Gobernadores.[4] Al ponerse fin al control electoral se liquidó la centralización de todas las decisiones fundamentales de la política nacional que descansaban principalmente en el Presidente de la República y en el partido oficial. A partir de 1997, pero sobre todo desde 2000 los gobiernos de las 32 entidades federativas en que se divide el territorio registraron un vacío con la desaparición de esa capacidad centralizadora. El vacío fue llenado con la descentralización derivada del pluralismo electoral, pero sin las previsiones constitucionales pertinentes para evitar el control de los gobernadores sobre legislaturas, municipios y tribunales superiores de justicia, o sea sobre las instituciones del poder político en las entidades federativas y crear así un nuevo *status quo* democrático. Tampoco se establecieron nuevas normas que hicieran posible la redistribución de facultades y responsabilidades de los gobiernos estatales en el ámbito de la Federación. De este modo, lo que a nivel nacional se ha percibido como una dispersión implosiva del poder, en la mayor parte de las entidades federativas ha repercutido de modo similar pero con el agravante de que en estos espacios los ejecutivos locales tienen más poder relativo que la Federación[5] para sacar adelante sus agendas de gobierno.

Buena parte de la explicación de este hecho deriva de una "solución" *ad hoc* al problema: la distribución del presupuesto federal a partir de presiones desde la periferia hacia el centro. Los recursos del erario público descansan en una gran proporción en la recaudación fiscal de la Federación. Desde 2000 esta proporción ha sido cercana al 90%. La tradición centralista y hegemónica del autoritarismo corrió pareja, como no podía ser de otro modo, con el monopolio recaudador del gobierno central, que fue un instrumento de control y regulación de la disciplina de los actores políticos en las entidades federativas. Este rasgo se mantiene en la estructura del Estado. En la situación actual el problema tiene dos caras. Por una parte, a los gobiernos estatales no les conviene ante la ciudadanía aumentar la recaudación para evitar la impopularidad de esta medida como tampoco depender en demasía del

[3] Jacobson, G. C., *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in US House Elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Pr., 1990; Cox, G. W. y Kernell, S., *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Pr., 1991; Fiorina, M. P., "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?", *American Political Science Review*, 88(02), 1994, pp. 304-316; *An Era of Divided Government. In Developments in American Politics*, United Kingdom, Macmillan Education UK, 1992, pp. 324-354; *Divided Government*, Nueva York, MacMillan, 1996; Alesina, A., y Rosenthal, H., *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, 1995; Coleman, J. J., "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness", *American Political Science Review*, 93(04), 1999, pp. 821-835.

[4] Los antecedentes "informales" de esta organización refieren a la Anago (Asociación Nacional de Gobernadores) que se formó por cuatro gobernadores del PRD en 1999. El primer antecedente formal de este organismo se realiza con una reunión de veinte gobernadores en Mazatlán, Sinaloa en 2001. La Conago se constituye formalmente el 13 de julio de 2002 por gobernadores del PRI y del PRD. Un año después en 2003, se integran los gobernadores de todos los partidos políticos.

[5] Con frecuencia la *federación* es confundida con el *gobierno federal.* Entiendo por Federación la *unión* entre estados y gobierno nacional, como lo expresa el artículo 40 de la Constitución.

gobierno central. Pero como reza el refrán, "de los males el menor"; entre depender del gobierno central para la obtención de recursos fiscales o dañar su imagen ante los electores de las localidades, los gobernadores han optado por la primera opción. Es decir, han optado por el *free riding*. Sin embargo, han encontrado el modo de hacer menos desventajosa su dependencia negociando en bloque desde la Conago con las autoridades centrales. Esto les ha permitido conseguir un trato favorable que, además, es apoyado en el Congreso por las bancadas de sus respectivos partidos. En los tres gobiernos que ha tenido el país desde 2000 el gobierno central ha preferido aceptar esta condición a otras alternativas, por ejemplo, la redistribución de las cargas fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial también ha habido un empantanamiento. Al carecer de mayoría en el Congreso debido al sistema de votación y a la composición de los partidos políticos el partido en el gobierno se ha topado, en dos periodos sexenales consecutivos, con gran dificultad para conseguir los votos necesarios para sus proyectos legislativos y de políticas públicas. A pesar del gran poder del Ejecutivo mexicano, la Constitución da al Congreso facultades muy amplias en diversas materias que lo hacen un poder fuerte. La distribución pluralista del electorado ha dado lugar en cuatro ocasiones (Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto) a que el ganador de la elección presidencial obtenga mayoría relativa de los votos. El reflejo en el Congreso es que ninguna bancada partidaria ha tenido mayoría absoluta en ninguna de las Cámaras.

Por lo que se refiere al Poder Judicial, en la medida en que las reformas que condujeron a disminuir su dependencia del Poder Ejecutivo comenzaron en 1994, antes de las reformas electorales, ha unificado las características de un tribunal de casación y un tribunal constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto quiere decir que es la autoridad jurisdiccional de última instancia de la constitucionalidad, tanto en lo que respecta a los derechos de los particulares como a los equilibrios del poder. En este último sentido, destacan las facultades otorgadas a la Suprema Corte en materia de "acciones de inconstitucionalidad" y el ejercicio de las que ya tenía, pero poco practicaba, en materia de "controversia constitucional".[6] Ambos instrumentos han sido de utilidad para dirimir diferendos entre poderes, ya sea entre órdenes de gobierno, partidos políticos o Poderes de la Unión. Lamentablemente, no ha ocurrido lo mismo en el plano de la justicia "ordinaria", la que afecta a la mayor parte de los ciudadanos en sus asuntos particulares. El movimiento de la gran maquinaria del Poder Judicial no ha estado a la altura de la consolidación de la democracia en el ámbito de la vida de los ciudadanos del país. Éstos siguen sin ver reflejada, en la medida razonablemente exigida por la sociedad, el impacto de la democratización política en un mejor desempeño de la justicia para la gente común. No hay encuesta, sondeo o índice de percepción que no refuerce esta idea. Por

[6] La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control constitucional que tiene como objetivo determinar si una disposición de legislación ordinaria es contraria a alguna disposición constitucional. Por otro lado, la controversia constitucional refiere al juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando existen conflictos entre poderes o en cualquier ámbito de gobierno.

ejemplo, según datos de la Envipe (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública) que realiza el INEGI muestran que entre 2015 y 2016 el 33% de los mexicanos consideran que la seguridad pública en el país seguirá igual de mal y el 38.2% de los mexicanos considera que empeorará. Los resultados anteriores contrastan con el porcentaje de personas que considera que la situación de la seguridad pública mejorará (17.8%) o seguirá igual de bien (6.8 por ciento).

III. Democracia contra régimen político

Si los síntomas llevan al diagnóstico ¿a qué hipótesis nos llevan los hechos descritos? A mi modo de ver el problema central es que el régimen político adolece de una dualidad. Si bien el pluralismo se expresa electoralmente y en la consecuente distribución del poder político entre partidos, el ejercicio del poder se rige aún por reglas y prácticas autoritarias derivadas del sistema presidencialista de partido hegemónico. Las reformas políticas que posibilitaron salir del *sistema* autoritario *en lo electoral* no tienen aún la correlación necesaria en el *sistema* de ejercicio del poder. Las reglas que lo definen están aún teñidas de autoritarismo. La antinomia entre democracia en las reglas de acceso y autoritarismo en las de su ejercicio conculca la naturaleza representativa del gobierno democrático, al darse una dinámica mediante la cual la esfera política expropia el espacio público a los ciudadanos y la sociedad civil. Es una dislocación entre sistema político y régimen constitucional.

Los actos de gobierno, las iniciativas de política pública, los proyectos de reforma más trascendentes se han topado continuamente con los juegos de estrategia de los actores políticos para usar las instituciones en provecho de sus intereses particulares. No se afirma que solamente hayan hecho esto y que ninguna de sus acciones sea beneficiosa y hasta encomiable. Lo que se quiere decir es que la peculiar disposición institucional a que ha dado lugar la atípica democratización de México, en la que por una parte se ha optado por la equidad electoral pero en la que, al mismo tiempo, se han mantenido rasgos fundamentales de una estructura constitucional y legal originada en y creada para servir a los fines del autoritarismo siguen presentes, siguen modelando la actividad de los actores, siguen recreando intereses sin contar ya con el dispositivo fundamental que los hacía "funcionales": la suprema autoridad presidencial y el partido hegemónico.

El contraste entre el SPPH y lo que he denominado "democracia pluralista incompleta"[7] (en adelante DPI) consiste principalmente en la diferencia de dinámicas políticas que conllevan, mientras que en el primero los mecanismos inductivos de la cooperación entre agentes políticos decisivos eran la cooptación combinada con la represión o la amenaza de la misma.[8] Esto era posible gracias a las características propias de este sistema. La coalición hegemónica se reunía en un solo partido

[7] Ugalde, F. V., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, FLACSO México, 2013.

[8] Córdova, A., *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.

articulado, a la vez, a la figura presidencial. Así, un sistema piramidal de poder atraía y controlaba a *todos* los actores políticos *relevantes*. La indisciplina era castigada y la oposición neutralizada. La construcción de este sistema tuvo sus bases en la cirugía mayor que el bloque triunfador de la Revolución Mexicana, encabezado sucesivamente por Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas del Río practicó a la Constitución de 1917, quitándole las disposiciones democráticas que el Constituyente de aquel año había recuperado de 1857 o había introducido en ella. Entre 1928 y 1933 se suprimió la autonomía del Poder Judicial sometiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la esfera de voluntad del Presidente; se eliminó la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes; el gobierno central atrajo facultades que previamente estaban en manos de las legislaturas de los estados, y estableció el control centralizado sobre los municipios. Estas fueron algunas de las bases principales que hicieron posible la instauración del sistema presidencialista de partido hegemónico. Ese régimen operó exitosamente no sólo gracias a reglas informales sino a una base constitucional que les dio cabida.[9]

Con la excepción de la primera de estas reformas, las demás han seguido vigentes y seguirán, al menos hasta la entrada en vigor en 2018 de la más reciente reforma política. Entre 2000 y 2012 no se llegó a ningún acuerdo relevante para removerlas y dar paso a un régimen de *gobierno* democrático; a una arquitectura constitucional y de cultura política de nuevo tipo. En la DPI han desaparecido la estructura política y los incentivos (cooptación + coerción o su amenaza) y han sido reemplazados por una estructura en la que los incentivos para la cooperación en materia de reformas de gran calado son menores y mayor la "tentación" de no cooperación (deserción) lo que incrementa el costo de negociación con cargo al actor interesado en promoverla.

En la matriz de pagos de los actores puede observarse con toda claridad la diferencia entre los dos sistemas políticos. Mientras que en el SPPH la recompensa para los actores se hallaba en la intersección entre coerción y cooptación, en la DPI la zona más confortable se encuentra en la búsqueda de incentivos (tentaciones) de poder propio y búsqueda de ganancias en la no cooperación/coordinación con los demás actores del sistema político (cuadro 1).

En el primer caso, el beneficio mutuo para los actores decisivos se cumple en el cruce de la cooperación, mientras que en el segundo se produce en la deserción. Bajo las reglas del régimen constitucional no existen disposiciones para inducir el acuerdo y la negociación en aras del bien público y las capacidades del Estado para hacerlas cumplir. Esta combinación sería objeto de otro análisis, por lo que dejo hasta aquí esta reflexión y procedo en adelante con ella como una conjetura a validar.

[9] Esto implica que la tesis de Jorge Carpizo (2002) que sostiene que el presidencialismo mexicano se fundamentó en "reglas metaconstitucionales" es sólo parcialmente cierta. Dichas reglas pudieron operar sin contradicción con la Constitución precisamente y gracias a la cirugía mayor operada entre 1928 y 1933. Por su parte Arnaldo Córdova, en un libro pionero que influyó decisivamente para la comprensión del Estado mexicano del siglo XX (1972) enfatiza el proceso político de construcción del presidencialismo dejando de lado los aspectos *constitucionales* gracias a los cuales fue construido. Abundo en la explicación de estos hechos en Valdés Ugalde, F., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010, pp. 49-74.

CUADRO 1
Matriz de pagos del Sistema Presidencialista de Partido Hegemónico (SPPH) y de la Democracia Pluralista Incompleta (DPI)

Matriz de pagos del Sistema Presidencialista de Partido Hegemónico (SPPH)		
Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	R:R	V:T
Desertar	T:V	C:C
Matriz de pagos de la Democracia Pluralista Incompleta (DPI)		
Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	C:C	V:T
Desertar	T:V	R:R

R = Recompensa, V = Víctima, T = Tentación, C = Castigo. Donde T>R>C>V.
FUENTE: Valdés Ugalde, F., *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010.

IV. EL PACTO POR MÉXICO: ¿AJUSTE CONSTITUCIONAL REQUERIDO?

Después de doce años de neutralización mutua en torno a iniciativas de cambios de estructura del régimen político, la opinión pública llegó a la fatiga y pasó al desapego respecto de la política. Consecuentemente se generalizó el desprestigio de los partidos y el gobierno por su ineficacia y el encierro de la esfera pública por una política de baja calidad, lo que abonó al convencimiento de que era necesario entrar en una fase de cooperación y negociación política más allá de la neutralización con la finalidad de ofrecer resultados concretos y remover los obstáculos del sistema al desarrollo político. La ausencia de mayoría de un partido en el Congreso y el Ejecutivo ("gobierno dividido") y la imposible disciplina de las entidades federativas han sido, desde 1997, el motivo que alimenta esta situación: tres fuerzas políticas principales más un puñado de partidos menores.[10] A partir de diciembre de 2012, el Pacto por México consiguió, al menos temporalmente, cambiar esta estructura de incentivos. El acuerdo entre gobierno y cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PVEM) invirtió la motivación para realizar reformas de trascendencia al convocar a una parte fundamental de los actores relevantes a emprender conjuntamente 11 modificaciones constitucionales y legales con implicaciones profundas que no tienen parangón en el pasado inmediato, con excepción de la reforma política de 1996. La explicación de este cambio tiene varios componentes. Uno es indudablemente la inclusión del go-

[10] Si tomamos en cuenta las tres últimas elecciones presidenciales, tenemos un total de 10 partidos políticos minoritarios. En 2000 compitieron ocho partidos políticos minoritarios, de los cuales tres participaron solos (Democracia Social, Centro Democrático y PARM) y cinco en coalición (PT, Convergencia, PSN y PVEM). En 2006 compitieron un total de cuatro partidos políticos minoritarios, de los cuales dos fueron solos (PSD y Nueva Alianza) y tres en coalición (PT, Convergencia y PVEM). Por último, en 2012 contamos con un total de cuatro partidos políticos minoritarios, de los cuales tres (PVEM, PT y Movimiento Ciudadano) fueron en coalición y únicamente Nueva Alianza compitió solo.

bierno y los cuatro partidos principales, los que predominan en la distribución del poder del Estado. Otro, señalado antes, el hartazgo ciudadano y la percepción de los actores políticos de los riesgos que esto conlleva y, finalmente, el mayor arraigo de la convicción que sin reformas de esa naturaleza no puede haber avance.

El Pacto ha sido profusamente criticado por muchos observadores y defendido por otros, los menos. Con independencia de los argumentos a favor y en contra, su importancia reside es que fue la plataforma de despegue de estas 11 reformas, algunas de las cuales obtuvieron supermayorías en las cámaras del Congreso y otras recibieron la oposición de algún bloque partidario. Empero, como puede verse por los temas que abarcan, se trata de modificaciones inéditas y de amplias consecuencias para el régimen constitucional. Algunas de ellas, como la educativa, la de telecomunicaciones, la de competencia y la fiscal han empezado a dar resultados. Otras, como la energética, deberán esperar mejores tiempos para atraer inversiones; las que cambian los procedimientos penales y el Amparo, así como la reforma política al entrar en vigor. La reforma política es la que nos importa aquí. Las principales modificaciones de la reforma política del Pacto por México son las siguientes: reelección legislativa consecutiva (diputados federales y locales), reelección de senadores hasta por dos periodos consecutivos, reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, gobiernos de coalición, autonomía de la PGR que se transformará en la Fiscalía General de la República y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, creación del INE (Instituto Nacional Electoral) y aumento del 2% al 3% en el porcentaje de votos requerido para que los partidos obtengan o conserven su registro. Las dos primeras tendrán vigencia a partir de 2018.

V. Régimen político y derechos humanos

A estas reformas de consenso entre Ejecutivo y Legislativo hay que sumar una reforma trascendental que propició un intenso debate legislativo de más de dos años y una activa participación de la sociedad civil. Se trata de la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución en materia de derechos humanos. Entre otros cambios, esta reforma introdujo un deber de mayor atención a los derechos de la gente para el Poder Judicial y todas las esferas gubernamentales, que en las últimas décadas se ha caracterizado por una alta concentración en la resolución de conflictos en las élites políticas y económicas mientras que dedica poca atención al conflicto en las esferas más amplias de la sociedad.[11]

Como consecuencia de esta enmienda se derivaron una serie de transformaciones del sistema judicial: juicios orales, nueva ley de amparo y múltiples disposiciones de la Suprema Corte para ajustar el orden jurídico al nuevo mandato constitucional. Asimismo, la Corte estableció que en caso de discrepancia entre la Constitución y los tratados internacionales deberá prevalecer como criterio judicial el más favora-

[11] Ansolabehere, K., *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, vol. 30, México, FLACSO México, 2007.

ble al reclamante. La tarea prescrita por el Poder Constituyente a todos los poderes del Estado y órdenes de gobierno es de una escala imposible de acometer de un solo golpe. Sin embargo, se ha empezado a caminar por una ruta que muy difícilmente será reversible. Reza el nuevo artículo 1o.:

> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La tarea por realizar incluye la sensibilización de todas las autoridades, desde el municipio más alejado y los gobernadores más rupestres hasta el Poder Ejecutivo de la Unión, pasando por los poderes legislativos y judiciales de los estados de la República, además de otras medidas. La centralidad del mandato constitucional consiste en que los preceptos del artículo 1o. deben ser prioritarios en toda acción de gobierno; se debe llevar a cabo el ejercicio del gobierno desde y para la protección y promoción de los derechos humanos. La aparición del respeto a los derechos humanos como obligación de todas las autoridades ha generado resistencias y conflictos. Los más notorios se derivan de las acciones contra el crimen organizado e involucran a las fuerzas armadas, las policías y al sistema de justicia, tanto en su procuración como en su impartición. Las resistencias y las violaciones a los derechos humanos son la mala noticia, pero la buena es que éstos han adquirido una centralidad que no tenían y que constituye un avance en la construcción de un Estado de derecho democrático. Lo que fue un conflicto soterrado y no reconocido por el Estado se ha vuelto un espacio legítimo que hace avanzar los derechos en el orden jurídico, así como la protección de derechos, aunque ésta sea todavía corta en sus alcances. Además, hay que darle a la reforma constitucional en la materia un crédito adicional: llegó desde abajo y desde afuera; el debate que precedió a su implantación y la redacción y aprobación del texto constitucional dan cuenta de un esfuerzo de la sociedad civil y un apretado callejón parlamentario para darle vida.[12]

Esta reforma trajo consigo una importante actividad legislativa en materia de reparación y protección de derechos humanos, donde destacan los siguientes proyectos: la ley general de víctimas, la ley sobre refugiados y protección complementaria, el código nacional de procedimientos penales, la ley de derecho a la alimentación, entre muchas otras. Además, se otorgaron facultades al Congreso para expedir leyes generales que establezcan las sanciones en materia de desaparición forzada y tortura. Destaca la consolidación y ampliación de facultades de la CNDH, tales como la de interponer acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, leyes locales y tratados internacionales (de los que México forme parte), que vulneren los derechos humanos.

[12] El proceso fue largo y empezó en 2009. Fue hasta el 11 de junio de 2011 que la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

A pesar de la lentitud de los cambios es posible albergar una nota optimista, si bien para el mediano plazo: la entrada en vigor de nuevas normas y disposiciones contribuye a la lucha política a través de los caminos de la ley. Si bien la realidad de la procuración e impartición de justicia en México ofrece un panorama muy deficiente, la autonomía de la Fiscalía Nacional puede representar un paso importante; otro tanto puede decirse de los ajustes que la Suprema Corte de Justicia ha ido realizando para ajustar el orden jurídico a los principios de los derechos humanos.

VI. Federalismo

Como se desprende de lo dicho arriba, el federalismo en México es una entelequia. Desde la fundación como nación independiente ha sido una aspiración escurridiza, un motivo de enfrentamiento entre facciones o una ficción legitimadora del autoritarismo. Luego de la transición democrática es un dolor de cabeza. A pesar de que se han creado algunas fórmulas nuevas para hacer funcional la relación entre entidades federativas e instituciones nacionales de gobierno, éstas han sido insuficientes para remontar los vacíos del régimen constitucional en la materia. Debe recordarse que la cirugía mayor a la Constitución de 1928-1933 centralizó controles sobre municipios, gobiernos estatales y legislaturas locales al reducir la autonomía de los estados para tomar decisiones por cuenta propia, al suprimir la reelección de legisladores y alcaldes, y al someter al Poder Judicial al Poder Ejecutivo, lo que tuvo también su reflejo en los estados de la República. Encima de esto se impuso el control del partido hegemónico sobre los grupos políticos relevantes, convirtiendo a los funcionarios electos en apéndices del presidente y del propio partido. Al desaparecer este control, en gran medida "informal" y aparecer en su lugar la competencia característica del pluralismo, el desorden no se hizo esperar. Los gobernadores descubrieron rápidamente que hay una zona de confort en la que su poder en las entidades supera a las capacidades de regulación de la Federación. Ésta no cuenta con los mecanismos institucionales adecuados para establecer un balance de poder, de facultades y obligaciones. Contabilizamos 98 gubernaturas (periodos de gobierno) en las 32 entidades federativas; en 56 de ellas se inició el periodo con mayoría legislativa absoluta del partido del gobernador, de las cuales 36 se conservaron en el segundo periodo y 20 pasaron a ser de otro partido. Si bien este dato confirma las posibilidades de la alternancia, también refleja el gran poder de una mayoría de gobernadores que ya no están sujetos a los viejos controles ni a fórmulas alternativas de pesos y contrapesos en el sistema federal.[13]

Los cambios constitucionales al régimen político que buscan establecer modificaciones en las articulaciones entre la Federación y los estados son 24 y amparan diversas materias. Las reformas que inciden sobre la "unión en una Federación" son principalmente las de carácter político, fiscal, judicial y administrativo (cuadro 2).

[13] Para la realización de esta estimación, se utilizaron los datos preliminares del proyecto "Mujeres políticas: la participación y la representación política de las mujeres en México", coordinado por la Dra. Flavia Freidenberg del Instituto de Investigaciones Jurídicas a quien agradezco la gentileza de permitirme mencionar este dato.

CUADRO 2

Reformas que inciden en cambios en la relación entre Federación y estados

Publicación en el Diario Oficial de la Federación	*Materia*
	Política
29-01-2016	Reforma política de la Ciudad de México: Se crea la Ciudad de México como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.
10-02-2014	Reforma política-electoral. Crea el Instituto Nacional Electoral. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.
	Finanzas públicas/Fiscal
26-05-2015	Disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.
17-06-2014	Agrega a "los integrantes de los ayuntamientos", en la relación de funcionarios públicos que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.
18-07-2016	Ley de Coordinación Fiscal. La Federación y los estados podrán firmar convenios de Coordinación Fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.
	Transparencia
07-02-2014	Reforma en materia de transparencia. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.
20-07-2007	Establece los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, por los que se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal.
	Educativa
26-02-2013	Reforma educativa. Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo.
	Justicia y sistema penal
15-10-2012	Da a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver las controversias por límites territoriales entre las entidades federativas.

27-09-2007	Se establece expresamente como requisito de procedencia para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que se haya violado algún precepto constitucional.
11-06-1999	Precisa la naturaleza jurídica e integración del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano del Poder Judicial de la Federación. Amplía la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para remitir los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.
24-08-2009	Incorpora las bases para regular las remuneraciones que perciban los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Determina que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.
18-06-2008	Reforma integral que establece las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública.
08-10-2013	Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.
12-12-2005	Establece la implementación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal.
Territorio y municipios	
08-12-2005	Otorga al Senado la facultad para autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas. Faculta al Senado para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.
27-12-2013	Faculta al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.
23-12-1999	Reforma en materia del municipio. Establece los procedimientos que la ley secundaria debe contemplar en materia municipal. Precisa y amplía las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. Actualiza los conceptos relativos a la capacidad de gobierno del municipio.
	Otras
20-07-2007	Otorga al Congreso la facultad para legislar en toda la República sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.
28-06-1999	Otorga al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de protección civil, que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

FUENTE: elaboración propia con datos de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm*.

No obstante lo anterior, el endeudamiento de los gobiernos estatales ha crecido en algunos casos desmedidamente, varios gobernadores y ex gobernadores han sido acusados reiteradamente de actos de corrupción y nepotismo, además de subyugar a las legislaturas y a los poderes judiciales locales. En una palabra, las entidades son enclaves en los que persisten modalidades despóticas de ejercicio del poder y a los que no ha llegado el impacto del control y los pesos y contrapesos propios de la democracia.

No es objetivo de este trabajo hacer un examen detallado de las acciones emprendidas desde dentro de las entidades federativas para transitar hacia equilibrios de nuevo tipo, acordes con los principios del buen gobierno que los ciudadanos reclaman. Una prueba indirecta de ello es la *nacionalización* del INE y el INAI. Luego de llegar a la conclusión de que la federalización electoral y del derecho a la información gubernamental tuvieron tropiezos en los estados, el Poder Legislativo decidió ampliar las potestades de ambos institutos para el control de los procesos electorales y de información pública en las entidades. A ello se suman otros esfuerzos *nacionalizadores* como la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa con facultades de organización y regulación de los órganos de evaluación educativa en cada estado de la República.

En todas ellas se evidencia la acción del centro a la periferia, lo que prueba que desde dentro de los estados poco se ha hecho o se ha intentado hacer de modo significativo para armonizar principios de buen gobierno. Algunas de las reformas políticas más recientes no han entrado en vigor, y dos de las más importantes tendrán efecto sólo a partir de 2018: la reelección de legisladores y alcaldes y la Fiscalía Nacional que da autonomía a la procuración de justicia. Aunque han sido motivo de aliento, no se puede anticipar sus consecuencias. Para cerrar este retrato de la desproporción entre el gobierno central y los estados véase la siguiente información que describe la distribución de las participaciones estatales y "federales" en gasto y recaudación. El cuadro 3 muestra cuánto reciben los estados de la partida del Ramo 33 y cuánto recaban de impuestos cada año. Se calculó el porcentaje que representa la recaudación de impuestos estatales de lo que reciben del ramo 33. Por otro lado, el cuadro 4 muestra las diferencias entre los impuestos que recaba la federación y los impuestos que recaban los estados.

La dependencia estatal y municipal de las participaciones federales que, además, está consagrada en la Ley de Coordinación Fiscal sigue una trayectoria que viene desde 1978, cuando esta ley fue establecida, y aunque ha tenido cambios significativos no ha revertido el balance entre gobierno central, entidades y municipios como correspondería a un federalismo maduro.

VII. Desde el presidencialismo: ¿hacia dónde?

El debate académico sobre la disyuntiva entre sistemas presidenciales y parlamentarios iniciado por Linz y Steppan en los años setenta,[14] no ha llegado a conclusiones

[14] Linz, J. J., y Stepan, A., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, JHU Press, 1978.

de consenso. Por una parte, se exhiben las ventajas del parlamentarismo por favorecer la inclusión de más opciones en el sistema político y coincidir con situaciones en las que la distribución económica es menos desigual. Por otra parte, los sistemas parlamentarios tienden a una mayor estabilidad que los presidenciales.[15] No obstante, nada los hace invulnerables a la parálisis cuando no se consigue la mayoría necesaria para formar gobierno. La elección directa del ejecutivo en sistemas presidenciales permite un distanciamiento de la dispersión con la posibilidad de formar gabinete o dictar políticas que obtengan aquiescencia parlamentaria. La realidad que presentan hoy en día ambos tipos de sistema en sus países de nacimiento no ofrece incentivos para una decisión consistente si se trata no de cambiar internamente un régimen político sino transitar de un régimen a otro.

CUADRO 3

Comparación entre el monto destinado al ramo 33 e impuestos recabados por los estados de México (2000-2015)

Año	*Ramo 33*	*Impuestos recabados por los estados*	*Porcentaje*
2000	161 712 800 000	8 016 046 390	5.0
2001	199 578 247 902	9 554 226 885	4.8
2002	218 673 007 922	11 703 050 641	5.4
2003	234 618 811 609	13 282 817 762	5.7
2004	250 562 749 321	15 543 042 963	6.2
2005	271 082 863 183	17 750 542 867	6.5
2006	292 071 849 705	21 077 521 146	7.2
2007	332 298 087 595	24 336 718 090	7.3
2008	369 569 077 483	26 768 035 940	7.2
2009	396 262 331 288	27 343 098 614	6.9
2010	419 308 044 004	29 014 277 851	6.9
2011	451 167 935 371	30 951 810 964	6.9
2012	482 155 473 745	35 548 004 369	7.4
2013	513 903 532 030	39 326 483 890	7.7
2014	545 578 452 387	42 650 993 800	7.8
2015	591 357 166 754	37 048 918 851	6.3

FUENTE: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública para cada ejercicio fiscal y del INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

Varias de las instituciones heredadas por nuestra generación son el problema más importante en el atasco de la política para generar una gobernanza virtuosa. Desde luego, el sistema presidencial es una de ellas. Ideado en el siglo XVIII para responder a una partición social binaria en la que habría permanentemente dos grandes parti-

[15] Cheibub, J. A. *et al.*, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of democracy*, 7(1), 1996, pp. 39-55.

CUADRO 4

Comparación entre impuestos recabados por la Federación e impuestos recabados por los estados (2000-2015)

Año	*Impuestos Federación*	*Impuestos estados*	*Suma*	*%Impuestos de la Federación*	*%Impuestos estados*
2000	565 422 300 000.00	8 016 046 390	573 438 346 390.00	98.6	1.40
2001	665 997 900 000.00	9 554 226 885	675 552 126 885.00	98.6	1.41
2002	806 200 000 000.00	11 703 050 641	817 903 050 641.00	98.6	1.43
2003	790 041 800 000.00	13 282 817 762	803 324 617 762.00	98.3	1.65
2004	820 550 500 000.00	15 543 042 963	836 093 542 963.00	98.1	1.86
2005	864 830 700 000.00	17 750 542 867	882 581 242 867.00	98.0	2.01
2006	836 812 400 000.00	21 077 521 146	857 889 921 146.00	97.5	2.46
2007	1 003 841 000 000.00	24 336 718 090	1 028 177 718 090.00	97.6	2.37
2008	1 224 960 900 000.00	26 768 035 940	1 251 728 935 940.00	97.9	2.14
2009	1 161 191 100 000.00	27 343 098 614	1 188 534 198 614.00	97.7	2.30
2010	1 310 661 500 000.00	29 014 277 851	1 339 675 777 851.00	97.8	2.17
2011	1 464 299 500 000.00	30 951 810 964	1 495 251 310 964.00	97.9	2.07
2012	1 466 179 600 000.00	35 548 004 369	1 501 727 604 369.00	97.6	2.37
2013	1 605 162 500 000.00	39 326 483 890	1 644 488 983 890.00	97.6	2.39
2014	1 770 163 000 000.00	42 650 993 800	1 812 813 993 800.00	97.6	2.35
2015	1 978 980 600 000.00	37 048 918 851	2 016 029 518 851.00	98.2	1.84

FUENTE: Elaboración propia con datos de las leyes de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal y del INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

dos o visiones ideológicas: conservadores y liberales, demócratas y republicanos, etc., el sistema presidencial sólo puede operar en condiciones de pluralismo democrático por dos vías. Una de ellas es la creación de mayorías artificialmente mediante reglas que impliquen que quien obtiene la mayoría relativa consiga la mayoría absoluta para gobernar. Pero esta fórmula atenta contra el pluralismo en aras de una idea estrecha de la gobernabilidad. Otra opción es la búsqueda de una fórmula que permita la formación de mayorías pero no imaginarias, sino explícitas. La institución del "ballotage", mejor conocida como "segunda vuelta", fomenta la formación de mayorías impidiendo marginar a un sector del espectro ciudadano pues aunque fue instituida[16] para fortalecer la representatividad del Poder Ejecutivo ofrece a los electores la oportunidad de dar su voto a uno de los dos "finalistas" en la carrera presidencial. Al tener este efecto fomenta la formación de coaliciones entre partidos o candidatos que quedaron rezagados favoreciendo la negociación de los programas de gobierno, lo que los hace susceptibles de recoger un arco mayor de preferencias sociales.

La segunda alternativa es notablemente superior a la primera, pues fuerza a los partidos y dirigentes políticos a profundizar la representatividad de sus acciones de gobierno y a disminuir la cantidad de "perdedores" que quedan fuera del gobierno o del parlamento una vez terminado el proceso electoral. Naturalmente, entre más heterogéneas son las sociedades tenderán a darse un mayor número de opciones políticas. Los sistemas de partidos bien construidos buscarán unificarlas lo mejor posible para evitar la dispersión absoluta, pero es razonable pensar que ese tipo de sociedades será mejor representada y desarrollada por una "locomotora" capaz de uncir más y no menos vagones en su arrastre. Es una opción que requiere más esfuerzo e imaginación, pero eso no debería ser un obstáculo si una concepción avanzada de la ciudadanía adquiere carta de naturalización en el sistema político. Lamentablemente la baja calidad de la ciudadanía y el desprestigio de las instituciones políticas obstaculizan severamente el desarrollo político democrático.[17]

Otra ruta posible es la que implica la moderación del sistema presidencial injertándolo de modalidades parlamentarias. Ello implica, empero, más imaginación y arrojo, más cultura política y cívica, y más apertura ideológica para poner sobre la mesa de la negociación todas las preferencias sociales y alternativas políticas sin afanes hegemónicos ni intolerancia. En síntesis, para pensar en un cambio de sistema, se requiere de una condición que no se ha reunido en México: la de una sociedad abierta.

VIII. Legitimidad y conflicto. Las opciones en disputa

Estas condiciones institucionales, aunadas a no pocos ejemplos de irresponsabilidad y de corrupción flagrante, han contribuido al deterioro político, al desprestigio de

[16] En Francia a mediados del siglo XIX.

[17] Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014*. Disponible en: *http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf.*

la democracia y al mal desempeño de gobiernos, de legisladores y del sistema en su conjunto con el correlato de irritación ciudadana que ha ido en aumento.

Trátese de reformas fiscales, laborales, educativas o del sistema político; llámense políticas contra el crimen organizado, de reforma energética, de los sistemas de salud o de política exterior, lo cierto es que priva una grave ausencia de disposición para el consenso. Y el consenso no puede ser más que fruto de la negociación. De esto es de lo que se trata la democracia y no se puede salir del atasco sin una identificación compartida del problema.

Los poderes de hecho, la corrupción, continúan siendo lacras que no se han desterrado. Puede considerarse exagerado atribuirlas al sistema institucional del régimen político. Las prácticas provenientes del pasado, empero, se apoyaban en él como lo hacen hoy en día. Ni la reforma del Poder Judicial, ni alguna otra ha contribuido seriamente a erradicarlas. Son una de las marcas más visibles de un pasado que se niega a morir y de un presente que no ha sido capaz de ajustarles las cuentas. La democracia pluralista, empero, ha hecho más evidentes los hechos que las caracterizan. Si fuera posible una nota optimista sobre el punto, habría que agradecer a esta decisión del pueblo de México exhibirlas en toda su crudeza. El problema no está en verlas, sino en responder a la cuestión de cómo se les pone un alto. Este seguirá siendo un asunto pendiente en el futuro inmediato.

Los arreglos que tenemos actualmente hacen perder al país. No se trata únicamente de que ningún actor haya tomado las decisiones pertinentes para salir del atolladero, sino de que ningún actor podría tomarlas bajo estas circunstancias: todos los demás estarán dispuestos a evitarlo.

Pensar en soluciones llama a establecer prioridades. Qué es más importante: ¿imponer una opción para gobernar con menos obstáculos, suprimiéndolos incluso? Esta alternativa llama a reducir la pluralidad y a crear mayorías artificiales ¿Mantener el *statu quo* para que no haya fiel de la balanza y dejar que progrese el deterioro?

Creo que la clave de la respuesta no está solamente en los partidos políticos, tampoco en los poderes o niveles de gobierno. Ninguno la ha sabido encontrar. Desde luego, ellos son imprescindibles para obtener una respuesta razonablemente buena, a la vez porque fuese viable y preferible. Es necesario reconocer que la sociedad mexicana ha iniciado, a la vuelta del siglo, un cambio profundo.

Las experiencias a que ha estado sometida se lo exigen. Un hogar de cada cinco conoce lo que es tener un familiar en el extranjero, es decir, conoce directa o indirectamente alguna forma de exilio económico. El campo mexicano, que alguna vez fue imaginado como el jardín de la patria, es improductivo, expulsor de población o fuente de actividades ilícitas como el tráfico de drogas. Las grandes empresas mexicanas siguen viviendo en esa reproducción secular del estanco virreinal que exprime los recursos del país y de la población. La industria languidece, salvo por algunas áreas y regiones que consiguieron insertarse en nichos de mercado con más dinamismo.

La nota distintiva de la sociedad en México es que a partir de los acontecimientos económicos y políticos de las últimas décadas ha optado por la diversidad y la diversificación; ha iniciado procesos de organización independiente cuya magnitud

contrasta con el corporativismo al que estuvo sujeta en el segundo tercio del siglo pasado (y cuyos vestigios aún están ahí). Pero lo más importante de todo es algo que se hace notar poco en los últimos tiempos; la transformación política del país habría sido inimaginable sin la figura central de una ciudadanía que quiere ser sujeto de sí misma, harta del pastoreo al que fueron sometidos sus padres y abuelos.

Podría decirse que esta observación es demasiado optimista. No se puede negar. Pero como registro heurístico no desmerece. La sociedad desborda sus límites tradicionales por muchas vías. La delincuencia, la juventud decepcionada, los desempleados, las mujeres, los indígenas, las formas de participación… Hay una autoidentificación con lo distinto de sí mismos respecto a sus imágenes pretéritas. En especial, un eslabón de la cadena se ha roto: la docilidad que bajo el autoritarismo fue semillero de abyección.

Una sociedad civil fuerte puede ser la base constructiva de un Estado fuerte, no de un Estado desbordado. Las costumbres arraigadas en la política, como el clientelismo y el corporativismo, pueden mitigarse con la evolución de una ciudadanía que se sabe plural aunque poco abonen sus líderes formales a desarrollarla, ocupados como están, en sus negocios sin horizonte. Pero el cambio posible y deseable está al alcance. Se requieren dirigentes, pero éstos, a su vez, necesitan un nuevo horizonte histórico que no termine en el bono electoral inmediato. Que sea capaz de compenetrarse con la sociedad y entender lo que pasa en ella para reformularlo en la política.

México ofrece a estas alturas la novedad única en su historia independiente: una sociedad plural que quiere ordenarse políticamente en una democracia liberal. No es un problema exclusivo de organizar el sistema político para que funcione "bien". Además de esto se exige que sea *representativo*. Palabra gastada si las hay.

Si el sufragio, largamente enterrado, reprimido y engañado durante el siglo XX, ha emergido como la institución primigenia de la democracia, su prolongación en *representación* genuina y de calidad es la asignatura pendiente. Lejos de una discusión estéril sobre nudos y perversiones del sistema político, el desafío es suficientemente claro: ¿tiene el pueblo de México, sus ciudadanos, el poder para tomar decisiones acerca de qué sistema político prefiere y bajo qué modalidades debe operar?

La respuesta es de claroscuros: se cuenta con un sistema de partidos para tomar decisiones, pero estos partidos nacieron de cara al poder y con pocos alicientes para mirar hacia los ciudadanos de un modo que se proponga la profundización de la representatividad mediante un esfuerzo explícito por llevar sus preferencias y necesidades al plano de las decisiones políticas. Las anteojeras de la historia y de los intereses particulares siguen teniendo prioridad.

Si las palabras de la Constitución tuviesen algún sentido, podríamos quizá asumir que la ausencia de modalidades para hacer cumplir el artículo 39 de la carta magna, presente en ella desde el siglo XIX y retomado en 1917, es una tarea pendiente de frente a un proyecto democrático de gran calado. A la letra dice: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de cambiar o modificar la forma de su gobierno". Este artículo nunca ha tenido una Ley Reglamentaria. Nadie sabe a ciencia cierta cómo se cambia la forma de nuestro gobierno, excepto por la vía del

artículo 135 que regula a los que tienen facultades para iniciar leyes y pueden por tanto reformarla o adicionarla. Esta fórmula es *representativa*, pero su uso da cuenta de una cultura constitucional perversa tanto por parte de la clase política como de la sociedad civil.

IX. Bibliografía

Alesina, A. y Rosenthal, H., *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, 1995.

Ansolabehere, K., *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, vol. 30, México, FLACSO México, 2007.

———, "One Norm, Two Models. Legal Enforcement of Human Rights in Mexico and the United States", *Mexican Law Review*, 8(2), 2016, pp. 93-129.

Carpizo, J., *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002.

Cheibub, J. A. *et al.*, "What Makes Democracies Endure?", *Journal of democracy*, 7(1), 1996, pp. 39-55.

Coleman, J. J., "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness", *American Political Science Review*, 93(04), 1999, pp. 821-835.

Córdova, A., *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.

Cox, G. W. y Kernell, S., *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Pr., 1991.

Fiorina, M. P., "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?", *American Political Science Review*, 88(02), 1994, pp. 304-316.

———, *An Era of Divided Government. In Developments in American Politics*, United Kingdom, Macmillan Education UK, 1992, pp. 324-354.

———, *Divided Government*, Nueva York, MacMillan, 1996.

Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014*. Disponible en: *http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf.*

Jacobson, G. C., *The Electoral Origins of Divided Government: Competition in US House Elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Pr., 1990.

Linz, J. J. y Stepan, A., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, vol. 2, Baltimore, JHU Press, 1978.

Valdés Ugalde, Francisco, *La regla ausente: democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa, 2010.

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y JUSTICIA GLOBAL

Rodolfo VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Los "felices noventa"*. II. *La desilusión cosmopolita*. III. *La brecha de desigualdad*. IV. *¿Es posible una justicia global?* V. *Cinco exigencias impostergables*.

A lo largo de la década de los noventa, en el marco de los Estados democráticos, asistimos con gran optimismo a una expansión robusta de los derechos a escala mundial. La protección judicial de los derechos se hizo manifiesta a través de Cortes o Tribunales especiales, por ejemplo, en la creación de los Tribunales internacionales para Rwanda y la ex Yugoslavia, el caso Pinochet o la entrada en vigor del Estatuto de Roma para la creación de la Corte Penal Internacional. Este ánimo, de alguna forma complaciente con las bondades de la democracia liberal, era compartido, y justificado, por ilustres filósofos, entre ellos, Norberto Bobbio, John Rawls y Jürgen Habermas. Al optimismo de los noventa siguió lo que he llamado la "desilusión cosmopolita" y el debate con los defensores del pluralismo global. A la luz de tal debate, y en el marco del problema de la "brecha de desigualdad" y sus propias patologías, creo que es posible defender aún una justicia global, o una "sociedad de iguales" para usar la terminología de Pierre Rosanvallon,[1] si aceptamos cinco exigencias impostergables.

I. LOS "FELICES NOVENTA"

En su introducción al libro *El tercero ausente*, Bobbio sostiene enfáticamente que: "el porvenir de la paz se encuentra estrechamente vinculado al de la democracia" y ésta se fundamenta, entre otras condiciones, en el reconocimiento de algunas libertades

* Departamento Académico de Derecho, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

[1] Rosanvallon, Pierre, *La société des égaux*, Francia, Éditions du Seuil, 2011.

cívicas y políticas "que impidan la instalación de un poder despótico".[2] En este mismo libro, en el que se recogen textos como "Los derechos humanos y la paz" y "La era de los derechos", Bobbio amplía considerablemente el catálogo de derechos humanos más allá de los derechos de primera generación, hasta incluir los derechos de segunda y tercera generación. Estos dos últimos entendidos como una prolongación natural de las exigencias de los individuos. De esta manera, no solamente debe reconocerse el derecho a la vida y a la libertad sino *el derecho a tener el mínimo indispensable para vivir*, es decir, el derecho a "no morir de hambre", así como el *derecho a un medio ambiente no degradado*. Para los primeros se requiere un deber negativo por parte del Estado; para los segundos, un deber positivo: una "política económica inspirada en principios de justicia distributiva".[3]

La cuestión social ya no la visualiza Bobbio como un problema hacia el interior de cada Estado, sino como una cuestión de "dimensiones planetarias", por lo tanto, un problema de justicia distributiva en un ámbito global. Todavía Bobbio da un paso más, en términos de una justicia diferenciada; vale decir, al proceso de positivización, generalización e internacionalización de los derechos humanos debe añadirse una nueva tendencia hacia la *especificación*: un reconocimiento, por ejemplo, de las diferencias concretas de la mujer respecto al hombre, de las distintas fases de la vida y de la situación especial de muchos seres humanos en razón de su enfermedad o incapacidad. A la luz de tal reconocimiento de los derechos humanos Bobbio no duda, con un talante genuinamente kantiano, en apostar por un progreso moral de la humanidad. Pese a las luces y a las sombras —más sombras que luces— de ese progreso, hay en Bobbio una voluntad irrenunciablemente ilustrada que me parece clara en el pasaje que paso a citar:

> …desde el punto de vista de la filosofía de la historia, el debate actual sobre los derechos humanos, cada vez más amplio y más intenso, tan amplio que ya abarca a todos los pueblos de la tierra, y tan intenso que se encuentra en el orden del día de las reuniones internacionales más autorizadas, puede interpretarse como un "signo premonitorio" (*signum prognosticum*) del progreso moral de la humanidad.[4]

Y tal progreso alcanzará un punto culminante cuando se hayan creado los instrumentos adecuados para la protección internacional de los derechos humanos "no ya dentro del Estado, sino también contra el Estado al que pertenece el individuo"; en otros términos, "sólo cuando se reconozca a cada individuo el derecho a recurrir a instancias superiores a las del Estado, precisamente a organismos internacionales dotados del poder suficiente para hacer respetar sus decisiones".[5] No se trata sólo de una justicia internacional o intranacional, sino de lo que hoy día se ha denominado

---

[2] Bobbio, Norberto, *El tercero ausente*, Cátedra, Madrid, 1997, pp. 12 y ss. Primera edición en italiano, 1989.

[3] *Ibidem*, p. 132.

[4] *Ibidem*, p. 158.

[5] *Ibidem*, p. 131.

"justicia global" o "cosmopolita": una justicia centrada no sólo en las relaciones entre Estados sino *en* los individuos como objeto de protección internacional.

En un ensayo de 1993, "Democracia y sistema internacional" —texto que servirá de prólogo a la segunda edición de *El futuro de la democracia*— Bobbio responde a una pregunta crucial después de la caída del muro y de la descomposición de la Unión Soviética: ¿es posible ser democráticos en un universo que no lo es? Bobbio cierra su ensayo respondiendo kantianamente que la paz perpetua es posible sólo entre Estados que tengan la misma forma de gobierno, es decir, la forma republicana o democrática, en la que las decisiones colectivas le corresponden al pueblo. Y es precisamente en el ámbito de este tipo de Estados donde es factible que se institucionalicen los derechos humanos. La paz en los derechos, y la conciencia progresiva de los mismos en el horizonte de una justicia global o cosmopolita, sólo es posible en y entre los Estados democráticos. A fin de cuentas, es un hecho, piensa Bobbio, que "el número de Estados democráticos ha aumentado y ya se ha iniciado el proceso para la democratización de la sociedad internacional".[6]

A principios de los noventa John Rawls publicaba *Liberalismo político* y Jürgen Habermas *Entre facticidad y validez*. Cristina Lafont sostiene: "Ambos autores articulaban interesantes soluciones al problema de cómo compatibilizar las demandas de justicia y el respeto al pluralismo en las sociedades democráticas modernas: la idea de un consenso por solapamiento, en el caso de Rawls y el ideal de una democracia deliberativa en el caso de Habermas".[7] En concreto, para Rawls, el consenso constitucional debe concebirse en un marco de mayor robustez con respecto a las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio de los derechos de libertades:

> Debe haber, decía Rawls, una legislación fundamental que garantice la libertad de conciencia y la libertad de expresión del pensamiento en términos generales, y no sólo en cuanto al discurso político. También deben incluirse en la Constitución leyes que aseguren la libertad de asociación y la libertad de desplazamiento; además se necesitan medidas que aseguren la satisfacción de todas las necesidades básicas de los ciudadanos de manera que puedan participar en la vida política y social… por debajo de cierto nivel de bienestar material y social, y de adiestramiento y educación, las personas simplemente no pueden participar en la sociedad como ciudadanos, y mucho menos como ciudadanos en pie de igualdad.[8]

Otro tanto vale decir de Habermas. De la interpretación del principio de soberanía popular "conforme al que todo poder del Estado procede del pueblo", y en términos de una teoría del discurso, se siguen varios principios: una protección *comprehensiva* de los derechos individuales, que venga garantizada por una justicia

---

[6] Bobbio, Norberto, "Democracia y sistema internacional", en Fernández Santillán, José (comp.), *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 360.

[7] Lafont, Cristina, "Justicia global en una sociedad pluralista", en *Isonomía*, núm. 31, ITAM-Fontamara, México, octubre, 2009, p. 108.

[8] Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 165. Primera edición en inglés, 1993.

independiente; los principios de legalidad y de control tanto judicial como parlamentario de la administración; así como el principio de separación entre Estado y sociedad.[9] El imperio de la ley, para Habermas, está relacionado necesariamente con el diálogo deliberativo democrático y la justicia —o la injusticia que significa principalmente limitación de la libertad y violación de la dignidad humana— que forma parte de las condiciones de validez de la democracia.

A fin de cuentas, la misma Carta de la Naciones Unidas ¿no era acaso un claro ejemplo de la factibilidad del consenso sobrepuesto rawlsiano a nivel internacional? Y, de igual manera, ¿qué podría impedir extender el deliberacionismo habermasiano a escala mundial y ofrecer justificaciones sólidas a la ya irreversible expansión democrática? Cierro este primer apartado con el testimonio optimista de uno de nuestros grandes poetas, Octavio Paz, tomado de una de sus obras tardías:

> Aunque se asiste hoy [1993] en muchas partes a la resurrección de los particularismos nacionales y aun tribales, es claro que, por primera vez en la historia de nuestra especie, vivimos los comienzos de una sociedad mundial. La civilización de Occidente se ha extendido al planeta entero. En América arrasó a las culturas nativas, nosotros, los americanos, somos una dimensión excéntrica de Occidente. Somos su prolongación y su réplica. Lo mismo puede decirse de otros pueblos de Oceanía y África. Esto que digo no implica ignorancia o menosprecio de las sociedades nativas y sus creaciones; no enuncio un juicio de valor; doy constancia de un hecho histórico. Predicar la vuelta a las culturas africanas o el regreso a Tenochtitlán o al Inca es una aberración sentimental —respetable pero errónea— o un acto de cínica demagogia.[10]

II. La desilusión cosmopolita

El entusiasmo de los noventa no duró mucho. Desde fines de los noventa, el proceso de globalización comienza a presentar sus fisuras inherentes. Tuvimos que ser testigos del desplome de las torres gemelas en 2001 y del colapso del sistema financiero a partir de 2008 para caer en la cuenta de la crisis de un sistema global que pretendió erigirse sobre la unilateralidad de una potencia mundial hegemónica y de una democracia y un sistema de mercado sin límites, ni controles institucionales. Todo ello dio al traste con la tan anunciada justicia cosmopolita y la democracia a nivel planetario.

Después de 2001, y emblemáticamente con el Acta patriótica de Estados Unidos, asistimos a un reposicionamiento de actitudes y decisiones ultraconservadoras. Como un botón de muestra de estas posiciones, considérese algunos testimonios en relación con el tema de la tortura:

> No podemos saber si un preso es un terrorista operacional mientras no nos dé informaciones... No pienso en tortura mortal. Pienso, por ejemplo, en una aguja esterilizada

[9] Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 238. Primera edición en alemán, 1992.

[10] Paz, Octavio, *La llama doble. Amor y erotismo*, Seix Barral, 1993, p. 134.

> que se introduce debajo de las uñas. Claro, eso no sería conforme a los convenios de Ginebra. Pero ustedes saben que en todo el planeta hay países que violan los tratados de Ginebra. Lo hacen en secreto, como lo hicieron los franceses en Argelia. (Palabras de Alan M. Dershowitz, jurista de la Universidad de Harvard, pronunciadas el 4 de marzo de 2003, en un programa de CNN).[11]
>
> Revisé la lista de técnicas de interrogación y había dos que pensé que iban demasiado lejos, aun en el caso de que fueran legales. Pedí a la CIA que no las usaran. La otra técnica era el *waterbording* (submarino), un proceso que simula el ahogamiento del interrogado. No me cabe duda que el procedimiento era muy duro, pero los médicos expertos le aseguraron a la CIA que la técnica no provocaba daños permanentes. (Palabras de George W. Bush, de su libro *Decision Points*).[12]

Ronald Dworkin ha puesto en evidencia cómo el miedo y el terror, así como un patriotismo desbordante, son malos consejeros con respecto a los frenos institucionales que requiere una sociedad liberal y democrática para evitar "autoeliminarse"; es decir, para no destruir sus instituciones basadas en principios o convicciones normativas: "De esta manera, dice Dworkin, nuestro país, hoy día, encarcela a un amplio número de personas, secretamente, no por lo que han hecho, ni por una evidencia caso por caso que permita suponer que es peligroso dejarlos en libertad, sino porque caen en una vaga definición de clase…". El caso de los tribunales militares establecidos para procesar a los acusados de terrorismo es un claro ejemplo de abuso de poder. Los tribunales son secretos, se rigen por las reglas que establece el sectarismo de la Defensa y pueden condenar a la pena de muerte a un inculpado por simple mayoría de los jueces que lo procesan. Y con una amonestación genuina a sus conciudadanos, continúa Dworkin: "Este es el tipo de proceso que asociamos con la ilegalidad de las dictaduras totalitarias. Si cualquier norteamericano fuera juzgado por un gobierno extranjero de esa manera, aun por una falta menor, no digamos un crimen capital, denunciaríamos a ese gobierno como un gobierno criminal".[13]

Pienso que la crítica de Dworkin está más que justificada, pero lo cierto, como decía, es que a partir de 2001 asistimos a un paulatino reposicionamiento del particularismo a nivel global: el cosmopolitismo cede al pluralismo global. Ya desde los años ochenta autores como Michael Walzer habían argumentado en favor del Estado-nación westfaliano. Para Walzer no se debe olvidar que la comunidad global es ante todo: "…una comunidad de naciones, no una comunidad de humanidad, y que los derechos que se reconocen en su seno han sido mínimos y fundamentalmen-

---

[11] Mergier, Anne Marie, "Ideología de la tortura", en *Proceso*, México, 23 de mayo de 2004, pp. 56-58.

[12] Maciel, Alejandro, "La guerra según Bush", en *Proceso*, núm. 1777, México, 20 de noviembre de 2010, p. 40.

[13] Dworkin, Ronald, "The Threat to Patriotism", en *The New York Review of Books*, 16 de febrero de 2002. Abu Ghraib y las revelaciones sobre Guantánamo, campos de internamiento de presos sospechosos de terrorismo, son dos casos claros de los límites a los que puede llegar la crueldad institucional minando las condiciones que hacen posible la supervivencia de un Estado democrático constitucional, por ejemplo, el garantismo judicial y el derecho internacional con respecto a la Convención de Ginebra.

te negativos, y diseñados para proteger la integridad de las naciones, así como para regular su comercio y transacciones militares".[14]

La posición de Walzer resulta del todo coherente con su concepción particularista de la justicia, histórica y cultural, desarrollada en su libro *Las esferas de la justicia*: a bienes sociales distintos corresponden modos de distribución diferentes. No existe un solo conjunto de bienes básicos o primarios concebible para todos los mundos morales y materiales.[15] El pluralismo adquiere carta de ciudadanía también en el entorno mundial, algo que por lo demás no resulta sorprendente. Pero precisamente ahí donde hubiéramos esperado una respuesta positiva y fundamentada sobre la prioridad de la justicia sobre el pluralismo de las concepciones del bien en dos de sus defensores más destacados, la respuesta de Rawls en su *Derecho de gentes* y de Habermas en sucesivos ensayos, desde el seminal "La constitución posnacional y el futuro de la democracia" de 1998, hasta los más recientes, ha sido francamente decepcionante.

La concepción de Rawls sobre el consenso sobrepuesto en el contexto internacional limita severamente las aspiraciones de justicia. Según Rawls, los derechos constitucionales de las democracias liberales expresan "aspiraciones liberales" que, en cuanto tales, sería ilegítimo imponer en otras sociedades una vez reconocido el hecho del pluralismo global: los estándares de derechos humanos internacionales deben ser distintos y mucho menos exigentes que los estándares de derechos constitucionales reconocidos a los ciudadanos liberales. No se trata de defender ahora, solamente, un minimalismo de la justificación, lo que permitió, como dije, un consenso sobre los derechos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, sino también un minimalismo sustantivo, es decir, un adelgazamiento en los contenidos y en el alcance de los derechos reconocidos en la misma Carta. Rawls excluye por ejemplo, el derecho a la igualdad plena y no discriminación por razones de sexo, raza o religión (a. 1 y 2), pero también, y para colmo, rebaja la densidad sustantiva a derechos de primera generación: libertad de expresión y asociación (a. 19 y 20), así como derechos políticos de participación democrática (a. 21). Todo ello con el propósito de hacer viable el diálogo entre las sociedades que él llama, *decentes liberales,* y las sociedades, *decentes jerarquizadas*.[16] La propuesta de Rawls, deflacionaria de los derechos humanos, se inscribe así en un contexto político, no en un contexto ideal o normativo. Esta conclusión rawlsiana es acompañada y justificada, desde cierto escepticismo hobbesiano a nivel mundial, por otro paladín del liberalismo, Thomas Nagel: "Si Hobbes tiene razón, el ideal de una justicia global sin un gobierno mundial es una quimera… el camino de la anarquía a la justicia debe pasar por la injusticia".[17]

---

[14] Walzer, Michael, "'The Moral Standing of States', A Response to Four Critics", en Pogge, Thomas y Horton, Keith (eds.), *Global Ethics: Seminal Essays, Global Responsabilities*, vol. II, St. Paul MN, Paragon House, 2008, p. 67.

[15] Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, cap. I. Primera edición en inglés, 1983.

[16] Rawls, John, *El derecho de gentes*, Barcelona, Paidós, 2001, segunda parte. Primera edición en inglés, 1999.

[17] Nagel, Thomas, "The Problem of Global Justice", *Philosophy and Public Affairs* 33, núm. 2, Blackwell Publishing, 2005, pp. 115 y 147.

Por lo que hace a Habermas, las cuestiones económicas deben desconectarse de las obligaciones de justicia de la comunidad internacional e interpretarse como aspiraciones políticas que, en cuanto tales, reflejan diferentes orientaciones valorativas y, por tanto, su realización debe depender de los compromisos negociados entre los valores e intereses encontrados de los diferentes poderes transnacionales.[18]

De ahí su propuesta de un "sistema multinivel" con diferentes unidades políticas en el plano *supranacional, transnacional y nacional*.[19] Dado que las cuestiones de distribución equitativa no corresponden a la organización mundial en el nivel supranacional, sino transnacional, que suponen objetivos políticos relacionados con la economía y que son objeto de "compromisos negociados", entonces la función de protección de los derechos humanos a nivel supranacional debe limitarse al mínimo necesario; vale decir, única y exclusivamente al deber negativo de prevenir violaciones masivas de derechos humanos debidas a conflictos armados, tales como la limpieza étnica o el genocidio. En el nivel de la política interior global no hay estrictamente hablando obligaciones de justicia, sino "metas políticas a las que aspirar". Así, por ejemplo, la erradicación de la pobreza extrema podría ser una de esas metas, como podría no serlo.

Tanto en Rawls como en Habermas, sea por las condiciones que harían viable un diálogo intercultural, o bien, por la mayor eficacia de las decisiones redistributivas a partir de compromisos negociados, lo cierto es que son las razones políticas y no las morales, las que deben prevalecer en el discurso de los derechos humanos en el ámbito de la justicia global. En ambos también, no sólo se considera a los derechos sociales como metas políticas aspiracionales, imposibles de generar obligaciones correlativas, sino que aun los mismos derechos civiles y políticos deben minimizarse sustantivamente al punto de dejar en una clara indefensión a individuos, y minorías, frente a la dominación de los grupos comunitarios poderosos o simplemente mayoritarios.

Pero aun en los defensores del cosmopolitismo contemporáneo, como Thomas Pogge,[20] su propuesta resulta en algunos puntos, cuestionable. Este autor construye su concepción de la justicia global a partir de la tesis de la responsabilidad causal. En palabras de Marisa Iglesias: "…en la medida en que la interacción colectiva tiene efectos globales y acaba dañando a seres humanos, aquellos que intervienen y se benefician de esta interacción lesiva adquieren la responsabilidad, por una parte, de compensar los daños y, por otra parte, de realizar las acciones necesarias para que no vuelvan a producirse en el futuro".[21]

La justicia social tiene su núcleo en el postulado de no dañar a otros indebidamente, y también en la idea de que la pobreza extrema es, ante todo, el producto de

---

[18] Véase Lafont, Cristina, *op. cit.*, p. 111.

[19] Véase Habermas, Jürgen, "¿Una constitución política para una sociedad mundial pluralista?", en *Entre naturalismo y religión*, Barcelona, Paidós, 2006, pp. 325 y ss.

[20] Pogge, Thomas, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Paidós, 2005, cap. 4.

[21] Iglesias, Marisa, "Justicia global y derechos humanos: hacia una ética de las prioridades", en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (eds.), *La globalización y el orden jurídico. Reflexiones contextuales*, Colombia, Universidad de Externado, 2007, p. 231.

las políticas económicas que provienen de las sociedades acomodadas y del funcionamiento del orden institucional global que éstas han originado. La propuesta de Pogge es cuestionable por insuficiente. Y lo es, porque sin negar la responsabilidad causal de muchos agentes individuales, es un hecho que ante la complejidad de las cadenas causales y la dificultad para determinar en muchos casos a los agentes directamente involucrados, se puede tender fácilmente a diluir la responsabilidad y a excusarnos con el resultado, por ejemplo, de dejar a las víctimas de la pobreza a su propia suerte.[22] El tema que queda abierto, como se puede apreciar, es el de la exigibilidad a cada uno de los individuos del planeta de deberes positivos generales, además de los deberes especiales propios de los Estados.

Por otra parte, la propuesta de Pogge, a fuerza de insistir en la responsabilidad de los agentes externos, minimiza los efectos causales de las propias políticas internas de los mismos países subdesarrollados, por ejemplo, en términos de corrupción y violencia locales —tal como han señalado insistentemente autores como Amartya Sen— provocando como resultado la peligrosa tendencia a buscar la fuente de los daños globales lejos de nosotros. Así, por ejemplo, es verdad que no se puede negar la responsabilidad histórica de países como Francia y Estados Unidos, por ejemplo, en la dramática situación de Haití, pero sería una grave miopía minimizar la responsabilidad local de dictaduras sanguinarias como las de los Duvalier y la propia corrupción generalizada de los gobiernos sucesivos.

III. La brecha de desigualdad

Tal desencanto con respecto al cosmopolitismo, la justicia global y la transversalidad de los derechos humanos hace crisis cuando se toma conciencia, con datos duros, de la enorme brecha de desigualdad, especialmente en sociedades desarrolladas. No se trata únicamente del problema de la pobreza, sino del tema de la desigualdad con sus propias patologías.

Desde la posguerra hasta finales de los setenta, del siglo pasado, escribía el politólogo Ralf Dahrendorf en 1979, el consenso socialdemócrata significó: "el mayor progreso que la historia ha visto hasta el momento. Nunca habían tenido tantas personas tantas oportunidades vitales". No deja de ser significativo el título del ensayo del que se toma esta cita, "The End of the Social Democratic Consensus".[23] En efecto, las tres décadas siguientes (1980-2010) han "arrojado por la borda", en los términos de Tony Judt los logros paulatinos de un siglo (1880-1980), que al menos para las sociedades avanzadas de Occidente, significaron una reducción significativa de la desigualdad: "Gracias a la tributación progresiva, los subsidios del gobierno para los necesitados, la provisión de servicios sociales y garantías contra las situaciones de crisis, las democracias modernas se estaban desprendiendo de sus extremos

[22] *Ibidem*, pp. 133 y ss.

[23] Dahrendorf, Ralf, "The End of the Social Democratic Consensus", en *Life Chances*, Chicago, University of Chicago Press, 1979, pp. 108-109.

de riqueza y pobreza".[24] Judt ilustra la humillante desigualdad de los últimos decenios con el siguiente "botón" de muestra:

> En 1968 el director ejecutivo de General Motors se llevaba a casa, en sueldo y beneficios, unas sesenta y seis veces más la cantidad pagada a un trabajador típico de GM. Hoy, el director ejecutivo de Wal-Mart gana un sueldo novecientas veces superior al de su empleado medio. De hecho, ese año se calculó que la fortuna de la familia fundadora de Wal-Mart era aproximadamente la misma (90 000 millones de dólares) que la del 40% de la población estadounidense con menos ingresos: 120 millones de personas.[25]

De acuerdo con el último Reporte de Riqueza Global (2014), que desde hace varios años viene elaborando el banco Crédito Suizo, el 10% de la población más rica del mundo posee el 87% de la riqueza global, mientras que el 50% de la población más pobre apenas alcanza el 1% de esa riqueza. Lo más dramático es que de ese 10% más rico, el "famoso" 1%, posee casi el 50% de la riqueza global y la brecha de la desigualdad en la riqueza y en el goce de los derechos va en aumento.

Si nos atenemos a las conclusiones de Piketty,[26] esa acumulación y concentración en el 1%, está muy lejos de deberse al mérito, al riesgo o a la ambición de los individuos emprendedores. Se trata más bien de la expansión de un capitalismo patrimonialista que se está reproduciendo más aceleradamente que el crecimiento económico. Los puestos de mando de la economía no están bajo el control de individuos talentosos, sino de dinastías familiares, y los injustificados salarios y privilegios de ejecutivos y funcionarios públicos, en los tres órdenes de gobierno, no responden siquiera a estrictas leyes de mercado que garanticen la capacidad y eficiencia en el desempeño, sino a razones sociales y políticas,

La situación en Latinoamérica invita a un análisis atento y cuidadoso. De acuerdo con el coeficiente de Gini del ingreso de la región —el indicador más usado para medir la desigualdad— es un 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, un 36% más alto que el de los países del este asiático y un 18% más alto que el promedio de África subsahariana. El recurso a la violencia institucional en muchos de nuestros países mantiene postrada a nuestras sociedades en una interminable y desesperante humillación que, lamentablemente, ha erosionado los ámbitos de la intimidad y privacidad personal, familiar y comunitaria, y que hace dudar de las posibilidades de una convivencia civilizada.

Todo indica, como bien decía el juez argentino Eugenio Zaffaroni, que lejos de que los países latinoamericanos transiten de un Estado legal de derecho a uno constitucional, involucionamos, de nueva cuenta, hacia un Estado "decretal" de derecho.[27] Lejos de consolidar una cultura de la legalidad robusta en el marco de un

---

[24] Judt, Tony, *Algo va mal*, Madrid, Taurus, 2010, p. 26.

[25] *Ibidem*, p. 27; *New York Times*, 14 de agosto de 2011.

[26] Piketty, Thomas, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

[27] Zaffaroni, Eugenio Raúl, "Dimensión política de un poder judicial democrático", en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 120.

Estado democrático y social de derecho, nos encaminamos hacia una cultura de la (i)legalidad, en donde lo que priva es lo que Guillermo O'Donnell ha llamado una "ciudadanía de baja intensidad":

> Quiero con esto decir que todos tienen, al menos en principio, los derechos políticos que corresponden a un régimen democrático, pero a muchos les son negados derechos sociales básicos, como lo sugiere la extensión de la pobreza y la desigualdad… A estas personas se les niegan también básicos derechos civiles: no gozan de protección ante la violencia provincial ni ante diversas formas de violencia privada, se les niega el fácil y respetuoso acceso a las instituciones del estado y a los tribunales; sus domicilios pueden ser allanados arbitrariamente, y, en general, son forzados a llevar una vida que no sólo es de pobreza sino también de sistemática humillación y miedo a la violencia… Estas personas, a las que llamaré el sector popular, no son sólo materialmente pobres, son también legalmente pobres.[28]

El sociólogo chileno Jorge Larraín ha expresado esta situación con una frase intimista y contundente: vivimos en el "síndrome de desesperanza aprendida".[29] No se trata sólo de desplazados, sino de un número creciente de individuos que han perdido la ilusión de un futuro y les resulta insostenible la persistencia en un clima de incontrolable inseguridad. Todo ello abona en favor de una creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, sociales y económicas, que merma la cohesión social y destruye los cimientos del llamado "capital social". Un buen sector de nuestras poblaciones vive en una dinámica que el jusfilósofo brasileño Oscar Vilhena ha caracterizado con los términos de "invisibilidad de los extremadamente pobres", "demonización de los que cuestionan el sistema" e "inmunidad de los privilegiados", o de los detentadores fácticos del poder.[30] Trilogía que se corresponde con otra, no menos dramática: la corrupción, ineficiencia e impunidad de nuestros gobernantes.

Es el enorme desfase entre la letra de la ley y su aplicación a la realidad, especialmente en sociedades con enormes rezagos sociales y con una amplia brecha de desigualdad. Quizás debamos dar la razón a Ernesto Garzón Valdés cuando critica a un buen número de estudiosos latinoamericanos, por ejemplo, de vivir bajo la ilusión de un "Estado de derecho" cuando existe una distancia abismal entre las reglas formales y las reglas vividas:

> Hablar de la vigencia del *rule of law* es, en la mayoría de los países de América Latina, desfigurar la realidad jurídica y despistar a quien quiera interesarse por las normas que rigen el comportamiento de gobernantes y gobernados en amplios campos de la vida social. A quien tenga predilección por las citas literarias, me permito recordarle

[28] O'Donnell, Guillermo, "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en O'Donnell, Guillermo *et al.* (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Rosario, Homo Sapiens, 2003, p. 91.

[29] Larraín, Jorge, *Identidad chilena*, Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2001, citado por Garzón Valdés, Ernesto, "Las élites latinoamericanas", *op. cit.*, p. 90.

[30] Vilhena, Oscar, "La desigualdad y la subversión del Estado de derecho", en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 6, año 4, 2007, pp. 29 y ss.

> la siguiente frase de un personaje de Alejo Carpentier "como decimos allá, 'la teoría siempre se jode en la práctica' y 'jefe con cojones no se guía por papelitos'".[31]

En México, los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), publicados por el INEGI en 2014, arrojan cifras muy preocupantes. El ingreso promedio de los hogares cayó 3.5% entre 2012 y 2014, que equivale a un ingreso promedio por familia de 13 240 por mes, inferior a los niveles de la clase media baja. El INEGI dividió los 29 millones de hogares en deciles y mientras el 10% más pobre percibe como ingreso familiar mensual un promedio de 2 572 pesos mensuales, el 10% más rico alcanza en promedio 46 928 pesos. Como afirma José Woldenberg, se trata de "una desigualdad oceánica… la diferencia sigue siendo de más de 18 veces y por supuesto construye vidas, visiones y aspiraciones, práctica y retóricas, igualmente divergentes".[32] Por supuesto, en el decil más rico habría que hacer una diferenciación escalonada. El *Global Wealth Report 2014* indica que el 10% más rico de México concentra el 64.4% de toda la riqueza del país. Esto no significa que haya aumentado el número de millonarios:

> El número de multimillonarios en México, según Gerardo Esquivel, no ha crecido mucho en los últimos años. Al día de hoy son sólo 16. Lo que sí ha aumentado y de qué forma es la importancia y la magnitud de sus riquezas. En 1996 equivalían a 25 600 millones de dólares; hoy esa cifra es de 142 900 millones de dólares. Ésta es una realidad: en 2002, la riqueza de cuatro mexicanos representaba el 2% del PIB; entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió al 9%. Se trata de un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos.[33]

La propia brecha de desigualdad, en sí misma, genera sus propias patologías. Señalo cuatro de ellas:

1. Interrupción de la movilidad intergeneracional con pocas expectativas de mejoramiento para los niños y jóvenes en condiciones de pobreza:

> La desventaja económica para la gran mayoría se traduce en mala salud, oportunidades educacionales perdidas y —cada vez más— los síntomas habituales de la depresión: alcoholismo, obesidad, juego y delitos menores. Los desempleados o subempleados pierden las habilidades que hubieran adquirido y se vuelven superfluos crónicamente para la economía. Las consecuencias con frecuencia son la angustia y el estrés, por no mencionar las enfermedades y la muerte prematura.[34]

---

[31] Garzón Valdés, Ernesto, "Las élites latinoamericanas", en Garzón Valdés, Ernesto *et al.* (comps.), *Democracia y cultura política*, Las Palmas de Gran Canaria, Fund. Mapfre Guarteme, 2009, pp. 205-243.

[32] Woldenberg, José, "La encuesta y el reto", *Reforma*, México, 23 de julio de 2015.

[33] Esquivel, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Iguales, Oxfam, junio de 2015, pp. 7-8.

[34] Judt, Tony, *op. cit.*, pp. 28-29. Sólo a manera de ejemplo, para el caso de México, 48 de cada 100 personas que provienen del quintil más bajo de la población se mantiene ahí y 22 pasan al segundo

2. Incremento de la desconfianza recíproca y la falta de cooperación. La uniformidad social sustituye a la homogeneidad y favorece núcleos comunitarios endógenos, refractarios a la convivencia plural y proclive a la generación de sociedades excluyentes con poca o nula cohesión y solidaridad:

> Cuanto más igualitaria es una sociedad, más confianza reina en ella. Y no sólo es una cuestión de renta: donde las personas tienen vidas y perspectivas parecidas es probable que también compartan lo que se podría denominar una "visión moral". Esto facilita mucho la aplicación de medidas radicales en la política pública. En las sociedades complejas o divididas lo más probable es que una minoría —o incluso una mayoría— sea obligada a ceder, con frecuencia en contra de su voluntad. Esto hace que la elaboración de la política colectiva sea conflictiva y favorece un enfoque minimalista de las reformas sociales: mejor no hacer nada que dividir a la gente sobre una cuestión controvertida.[35]

3. Ruptura de las redes de seguridad con la consiguiente corrosividad social. La provisión de servicios sociales construida a base de mucho esfuerzo colectivo ha sufrido rupturas dramáticas en los últimos decenios. En las democracias occidentales avanzadas la enorme crisis laboral se ha visto amortiguada, en buena medida, por subsidios al desempleo y atención pública sanitaria, pero los países carentes de esas redes, expuestos a un mercado salvaje, sin contenciones, han sucumbido a un deterioro social sin precedentes en donde el rencor y el resentimiento generan un entorno propicio para la violencia:

> La desigualdad es corrosiva. Corrompe a las sociedades desde dentro. El impacto de las diferencias materiales tarda un tiempo en hacerse visible, pero, con el tiempo, aumenta la competencia por el estatus y los bienes, las personas tienen un creciente sentido de la superioridad (o de inferioridad) basado en sus posesiones, se consolidan los prejuicios hacia los que están más abajo en la escala social, la delincuencia aumenta y las patologías debidas a las desventajas sociales se hacen cada vez más marcadas. El legado de la creación de riqueza no regulada es en efecto amargo.[36]

4. Corrupción de los sentimientos en términos de una adulación acrítica y frívola de la riqueza. No se trata sólo del olvido de las nuevas generaciones del esfuerzo de sus padres y abuelos, sino de una suerte de cultura del confort,

---

quintil, es decir, el 70% permanecen o no modifican, o modifican muy poco, su situación con respecto a la generación anterior. En el extremo superior, 52 de cada 100 mexicanos que proviene de hogares del quintil más alto de la distribución permanecen ahí, y 26 descienden al quintil inferior, por lo que el 78% se mantienen en el extremo superior. La movilidad intergeneracional de riqueza muestra una permanencia en los extremos, ya que el 81% de las personas cuyos padres tienen mayor riqueza (quintil 5), permanecen en el extremo superior. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, *Informe de Movilidad Social en México*, 2013.

35 *Ibidem*, p. 73.

36 *Ibidem*, p. 34.

del mínimo esfuerzo y de una injerencia mediática e informativa, necesariamente seductora, pero terriblemente complaciente:

> Una cosa es convivir con la desigualdad y sus patologías; otra muy distinta es regodearse en ellas. En todas partes hay una asombrosa tendencia a admirar las grandes riquezas y a concederles estatus de celebridad ("estilos de vida de los ricos y famosos")… Para Smith la adulación acrítica de la riqueza por sí misma no sólo era desagradable. También era un rasgo potencialmente destructivo de una economía comercial moderna, que con el tiempo podría debilitar las mismas cualidades que el capitalismo, en su opinión, necesitaba alimentar y fomentar: "Esta disposición a admirar, y casi a idolatrar, a los ricos y poderosos, y a despreciar o, como mínimo, ignorar a las personas pobres y de condición humilde… [es] la principal y más extendida causa de corrupción de nuestros sentimientos morales".[37]

Ahora bien, ante estas patologías ¿resulta suficiente apelar a la justicia en términos de igualdad de oportunidades con la mirada puesta en los menos aventajados? En términos de Rawls, ¿resulta suficiente la formulación de su tan conocido "principio de diferencia"? Esto nos lleva a un replanteamisnto de la idea de igualdad dentro de las propias filas de los liberales igualitarios. Es verdad que igualitaristas como Dworkin, Sen y Cohen, por ejemplo, han puesto en evidencia las limitaciones de la teoría de Rawls desde el punto de vista de la justicia distributiva; y es verdad que los críticos de la "brecha de desigualdad", Piketty, Krugman, Stiglitz, Deaton, han abonado en la misma dirección desde un estricto y riguroso análisis económico, pero lo cierto es que poco se ha dicho sobre los efectos de la "brecha" en la constitución de una sociedad democrática. Intuimos que desigualdad y democracia son irreconciliables, y la evidencia empírica muestra que no basta apelar a la justicia distributiva para cerrar la brecha. La justicia distributiva debe acompañarse y complementarse con la justicia relacional. No es el espacio para desarrollar esta línea de reflexión, pero creo que resulta de suma importancia abrir en nuestros países latinoamericanos el debate en torno a la obra de autores como Pierre Rosanvallon, Axel Honneth[38] o Isidoro Cheresky.[39]

IV. ¿Es posible una justicia global?

Es en este contexto de una sociedad mundial pluralista, fuertemente anclada en un relativismo cultural, con una brecha creciente de desigualdad, poco proclive a confiar en un Estado de derecho donde cabe preguntarse si aún tiene sentido la defensa de una justicia global o cosmopolita. En otros términos, si la vieja idea kantiana de una paz perpetua puede seguir siendo un ideal o debe descartarse como ingenua-

[37] *Ibidem*, pp. 35-36.

[38] Honneth, Axel, *El derecho de la libertad. Esbozo de una eticidad democrática*, Madrid, Katz, 2014.

[39] Cheresky, Isidoro, *El nuevo rostro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

mente utópica. Permítanme intentar responder a este desafío del pluralismo global al proyecto cosmopolita de los derechos humanos desde un discurso enmarcado en la modernidad o, si se prefiere, desde un enfoque neoilustrado si bien, como no podría ser de otra forma, irremediablemente instalado en el desencanto de las promesas no cumplidas.

La idea que subyace a mi interés de defender la posibilidad de una justicia global es que sólo a partir de ella será posible incidir en los Estados y en las comunidades internacionales con una visión progresista y eficazmente liberadora no sólo de las condiciones de pobreza, sino de aislamiento, exclusión y humillación en términos de desigualdad, a las que se encuentra sometida buena parte de la población mundial. No sólo el Estado-nación se ha mostrado impotente ante estas calamidades, que rebasan con mucho sus fronteras nacionales, sino que hemos sido testigos también de que cualquier defensa del pluralismo a ultranza ha devenido en políticas conservadoras y endogámicas, en muchos casos, sujetas a la arbitrariedad de los caudillos regionales en turno.

Creo que lo que debemos comenzar por reconocer, como ya lo expresaba Ronald Dworkin, es que las democracias y los sistemas de mercado, si no son muy cautelosos a través de limitaciones debidamente normadas a nivel estatal e internacional, tienen una propensión natural al suicidio.

Con respecto a la democracia bastaría con tener presente el llamado peligro de la "obesidad mayoritaria". Si es cierto que en política como en economía el actor racional es aquel que aspira a maximizar sus beneficios y reducir sus costos, y si es cierto que una de las formas más eficaces de lograrlo es procurando que los demás hagan lo que uno quiere, no cuesta mucho inferir que quien detenta el poder procurará aumentarlo imponiendo aquellos comportamientos que lo beneficien aun cuando esto suponga lesionar la autonomía de los individuos. Este aumento de poder no tiene que ser contradictorio con las reglas del procedimiento democrático; bastaría pensar en la posibilidad de coaliciones mayoritarias que terminen ejerciendo un poder despótico sobre las minorías, lo que Kelsen llamó "el dominio de las mayorías". La democracia procedimental se presentaría entonces como una fuente legitimadora de las tiranías individuales o de las tiranías mayoritarias; es decir, de la propia destrucción de la democracia. Por eso resulta muy pobre el discurso de los defensores a ultranza de las democracias electorales, como si el tránsito a una auténtica democracia dependiera de tales procedimientos sin un cuestionamiento a fondo del desarrollo humano, de los derechos —no sólo civiles y políticos sino también sociales— y de una "subyacente perspectiva universalista del ser humano como un agente", es decir: "…alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognoscitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente —y es interpretado/a por los demás como— responsable por los cursos de acción que elige".[40]

Dígase otro tanto del mercado. Desde las primeras clases de economía el estudiante aprende la teoría de la mano invisible y los resultados que produce cuando

[40] O'Donnell, Guillermo *et al.* (comps.), *op. cit.,* p. 33.

se dan ciertas condiciones idealizadas: que todo lo que importa en la vida proceda del consumo privado de bienes, que la información sea perfecta, los bienes infinitamente divisibles y los agentes económicos perfectamente racionales. Por supuesto, estas condiciones nunca se dan en los mercados reales: ahí las transacciones no son nunca iguales a cero, la información es asimétrica, y se generan externalidades negativas con respecto a terceros que no participan en la transacción, por ejemplo, el caso de los *free riders* o gorrones, la contaminación, etc. El problema no reside tanto en el contraste entre estos dos mundos, que el buen economista reconoce y con los que aprende a lidiar desde el principio de su formación. El problema reside en seguir considerando a la institución del mercado como algo bueno *per se*; algo que por su propio dinamismo, en la medida en que se minimicen los factores de distorsión, producirá las bondades requeridas por cualquier sociedad medianamente decente. Este es el optimismo delirante del economista clásico, que se encuentra a medio camino entre la ingenuidad y la franca insensatez. Si, además, como afirman algunos economistas libertarios como Friederich Hayek, el mercado es condición necesaria de la democracia y se acepta esta tendencia del mercado a su concentración, entonces el escenario se nos vuelve doblemente enfermizo.[41]

Pero lo cierto es que el mercado no debe ser concebido como un enemigo de las normas, ni de la justicia: "La regulación de los mercados —ese objetivo tan propio de la tradición socialdemócrata—, como ha dicho el filósofo político español Daniel Inerarity, no es una estrategia para anularlos, sino para hacerlos reales y efectivos, es decir, para ponerlos al servicio del bien público y la lucha contra las desigualdades". Tomo este párrafo de un editorial publicado en el periódico español *El País*, que lleva un título sugestivo, "El mercado, un invento de la izquierda".[42]

Si lo que he dicho es correcto, entonces el derecho no debe concebirse solamente como un instrumento para lograr objetivos o directrices sociales, políticas o económicas, sino que al incorporar valores morales, críticamente fundados —los derechos humanos— adquiere una dimensión radicalmente crítica y sustantiva. Es en este sentido que puede decirse, con razón, que toda Constitución que se integre a partir de un *Bill of Rights* es, por vocación, contramayoritaria y refractaria a negociar los derechos bajos criterios utilitaristas de bienestar general. A este respecto cito un texto ilustrativo de Ferrajoli:

> Una Constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular… El fundamento de su legitimidad, a diferencia de lo que ocurre con las leyes ordinarias y las opciones de gobierno, no reside en el consenso de la mayoría, sino en un valor mucho más importante y previo: la igualdad de todos en las libertades fundamentales y en los derechos sociales, o sea en derechos vitales conferidos a todos, como límites y víncu-

[41] Garzón Valdés, Ernesto, *Instituciones suicidas*, México, Paidós-UNAM, 2000, pp. 63 y ss.

[42] Innerarity, Daniel, "El mercado, un invento de la izquierda", en *El País*, España, 22 de abril de 2011.

> los, precisamente, frente a las leyes y los actos de gobierno expresados en las contingentes mayorías.[43]

Si una Constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, a través de sus representantes, y los derechos se deben garantizar incluso frente a la voluntad popular, es porque tales derechos encarnan principios morales cuyo imperativo de justicia tiene una dimensión sustantiva que trasciende los acuerdos mayoritarios, y a la propia soberanía de los Estados. El texto citado de Ferrajoli le sirve para justificar un cuarto modelo, diferente al derecho jurisprudencial, al legislativo y al constitucional de derecho: "el orden constitucional de derecho ampliado al plano supranacional".

De lo que se trata es de hacer viable un "constitucionalismo global" que, siguiendo a David Held, podría justificarse en los siguientes principios: igual valor y dignidad de los seres humanos bajo una concepción "individualista igualitaria"; participación activa entendida como capacidad de los seres humanos para "razonar auto-conscientemente, ser auto-reflexivo y con determinación propia"; responsabilidad personal y pública (*accountability*); consentimiento, que exige un proceso político no coercitivo por medio del cual "los individuos puedan llevar a cabo sus interconexiones e interdependencias públicas"; toma de decisiones colectiva mediante procedimientos democráticos en lo referente a los asuntos públicos; inclusividad y subsidiariedad por los cuales aquellos que se vean afectados significativamente por las decisiones públicas "deberían, *ceteris paribus*, tener igualdad de oportunidades directa o indirectamente por medio de sus representantes elegidos, para ejercer cierta influencia sobre los mismos"; evitar los daños graves y mejora de las necesidades más apremiantes; sostenibilidad, por el cual todo desarrollo económico y social debe procurar la buena administración de los recursos básicos —irreemplazables e insustituibles— del mundo.[44] Si aún es posible construir un consenso sobrepuesto entre los individuos y los pueblos, y si aún es viable la posibilidad de una democracia deliberativa a nivel mundial creo que estos son los principios que subyacen a los mismos.

V. Cinco exigencias impostergables

Dicho lo anterior, pienso que un enfoque integral que permita dar cuenta de la justicia global o cosmopolita, debe comprender las siguientes cuatro exigencias:

> 1. No puede claudicarse de la idea de un constitucionalismo democrático y social como forma de organización estatal, a buena hora reforzado con la incorporación de

[43] Ferrajoli, Luigi, "Pasado y futuro del Estado de derecho", en Carbonell, Miguel *et al.*, *Estado de derecho. Fundamentos y legitimación en América Latina*, México, Siglo XXI, p. 203.

[44] Held, David, "Los principios del orden cosmopolita", en *Law and Justice in a Global Society*, IVR, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Universidad de Granada, 2005, pp. 127 y ss.

> la normatividad internacional sobre los derechos humanos en pie de igualdad con las Constituciones estatales.

Para quienes aceptan esta premisa, y tal es el caso de México con la reforma constitucional de junio de 2011, y su reinterpretación de la "regla de reconocimiento" en términos de jerarquía de fuentes, la concepción de justicia que subyace a la misma es la de una justicia global a partir de una concepción robusta de los derechos humanos. Reformas como las implementadas en México y que operan en América Latina desde fines de los ochenta, se alejan de la concepción westfaliana, particularista e instrumental de los derechos humanos enmarcada en una visión hermética de la soberanía nacional. Una vez más, en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el llamado *bloque de constitucionalidad* y se hacen explícitos los principios de *interpretación conforme* y *pro persona*. Asimismo, todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, individualidad y progresividad.

Sin duda, se trata de una reforma de gran calado. Sin embargo, entre los juristas, no ha sido ni es nada fácil desprenderse del modelo del positivismo formalista decimonónico y comprender que en esta reforma los derechos sociales son tan judicializables como los derechos civiles y políticos. No nos debe extrañar que, pese al enfoque progresista y cosmopolita de la reforma, en su artículo 29, no se haga referencia a ningún derecho social.

Tal artículo incorpora un listado de derechos que por ningún motivo podrán restringirse ni suspenderse en su ejercicio. Una suerte de cláusulas pétreas. Dice así:

> No podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

En el artículo se habla de los derechos personalísimos, de los civiles y políticos, de las garantías legales y judiciales, pero ¿por qué razón no aparecen en el listado de manera expresa, y no indirectamente a través del derecho a la no discriminación consagrado en el artículo 1o., algunos derechos sociales —salud, educación, seguridad social, alimentación— en términos de la salvaguarda de un mínimo al que toda persona debería tener acceso?

> 2. La defensa no sólo de una justicia internacional, sino global, sólo es posible si se entiende que las culturas importan y valen si les importan y son valiosas para los individuos que forman parte de las mismas.

Más aún, la mejor defensa de la diversidad cultural en un entorno mundial, no es la defensa normativa del multiculturalismo sino la superación del relativismo cultural en el reconocimiento de las diferencias en el marco de un universalismo de los derechos fundamentales, y la afirmación del individuo en tanto agente moral y racional:

> La igualdad —afirma Ferrajoli—, consiste en el igual derecho a las propias diferencias —religiosas, políticas, ideológicas, nacionales y, por tanto, culturales— que hacen de cada persona un individuo distinto de los demás, y de cada individuo una persona como los demás. Se entiende, de este modo, de qué manera el constitucionalismo y el universalismo de los derechos fundamentales, ante todo los de la libertad, son la única garantía del pluralismo cultural, es decir, de la convivencia y del recíproco respeto entre las diferencias culturales.[45]

No se trata de negar la igualdad, sino reconocer que el trato igual de cada uno de los miembros de la comunidad en el reconocimiento de su autonomía personal precede al trato igual de la pluralidad de culturas en la unidad: los individuos son más valiosos que los grupos a los que pertenecen. Más aún, los grupos valen sólo por y en virtud de los individuos que los componen. Y así también para las culturas: valen en cuanto tienen valor los individuos que las comparten, y no tienen ningún valor intrínseco que permita idealizarlas o hasta absolutizarlas, como parece desprenderse de la siguiente afirmación de Bonfil Batalla: "La única civilización, las únicas culturas auténticas, son las que encarnan los pueblos indios".[46] Más allá del romanticismo que inspira esta frase, toda cultura puede y debe ser modificada o abandonada si deja de valer para los individuos.

Los derechos comunitarios no deben adscribirse a grupos o a la cultura de las minorías "como objeto que se considera holísticamente dotado de un valor intrínseco", sino que si entran en contradicción con los derechos liberales deben ceder como valores que hay que atribuir a cada individuo en cuanto ser único e irrepetible. Por ello coincido con Rodolfo Stavenhagen cuando afirma: "…los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueven a su vez los derechos individuales de sus miembros". A este respecto, el testimonio de la indígena oaxaqueña Eufrosina Cruz es elocuente: "En México, si eres indígena, mujer y pobre estás fregada… 428 municipios de Oaxaca todavía se rigen por usos y costumbres, y en casi 100 las mujeres no tienen derecho a participar en los procesos democráticos, pero podemos cambiarlo. Los usos y costumbres son la lengua, la vestimenta… No la violación del desarrollo".[47]

---

[45] Ferrajoli, Luigi, *Fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 370.

[46] Bonfil Batalla, Guillermo, Introducción a la recopilación de documentos *Utopía y revolución en el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina,* citado por Garzón Valdés, Ernesto, "El problema ético de las minorías étnicas", en *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 537.

[47] Entrevista a Eufrosina Cruz por Paula Chouza, *El País*, 14 de mayo de 2013.

3. Un sentido de la justicia comprometido con una igualdad cosmopolita, no sólo es exigible por vía de responsabilidad causal, sino a través de deberes positivos generales.

Desde un punto de vista normativo, el principio de los deberes positivos generales —es decir, los que corresponden a los individuos en general— establece que "todo individuo está moralmente obligado a una acción de asistencia al prójimo que requiere un sacrificio trivial y cuya existencia no depende de la identidad del obligado ni de la del (o de los) destinatario(s) y tampoco es el resultado de algún tipo de relación contractual previa".[48]

Si aceptamos que los deberes éticos son instrumentos para la protección de bienes que se consideran valiosos, la justificación de los deberes positivos generales es la misma que la de los negativos, a saber, la protección de los bienes primarios de los seres humanos. Desde el punto de vista de las relaciones entre Estados, éstos deben intervenir en la equitativa distribución de los recursos. De esta manera se busca proteger y desarrollar la autonomía de los individuos y contribuir a la igualdad de oportunidades entendida no sólo como igualdad de acceso bajo reglas procesales imparciales sino, sobre todo, como igualdad de oportunidades sustantiva, es decir, en el punto de partida. Esto es correcto, pero la sola participación interestatal es insuficiente. No sólo se trata de deberes positivos especiales, sino de deberes positivos generales, en donde la responsabilidad debe recaer sobre los propios individuos, especialmente si el sacrificio que se les impone es trivial. No deja de sorprender en este sentido el testimonio de uno de los hombres más ricos del mundo:

> Nuestros líderes han pedido que el sacrificio sea compartido. Pero cuando lo han pedido no han dejado de lado. He hablado con amigos míos, muy ricos, y aunque se esperaba cierto dolor, al final no se les ha tocado… Los mega ricos continuamos obteniendo extraordinarias ventajas fiscales… El año pasado, los impuestos que tuve que pagar fueron… sólo el 17.4% de mis ingresos. Si haces dinero con el dinero, como hacen mis amigos súper ricos, el porcentaje será incluso más pequeño que el mío. Pero si lo ganas trabajando, el porcentaje seguro que lo excede, y además por bastante… He trabajado con inversores durante 60 años y aún no he visto a ninguno, ni siquiera cuando la tasa era 39.9% en 1976-1977, que se echara atrás y no invirtiera por el impuesto… Y para aquellos que argumentan que impuestos más altos dañarían la creación de empleo, debería decirles que se crearon de forma neta 40 millones de empleos entre 1980 y 2000. Desde entonces no ha habido más que recortes en los impuestos y una menor creación de fuentes de trabajo.[49]

No creo malinterpretar a Buffet, ni pecar de ingenuo, si pensamos que su sacrificio no tiene nada que ver con labores de caridad, sino de deberes positivos generales, propios de los individuos. Tampoco, por cierto, me parece que una tasa

[48] Garzón Valdés, Ernesto, "Los deberes positivos generales y su fundamentación", en *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 339.

[49] Buffet, Warren, *New York Times*, 14 de agosto de 2011, citado por Woldenberg, José, "Impuestos", *Reforma*, México, 1o. de septiembre de 2011.

impositiva progresiva vaya a mermar su plan de vida acomodado. Puede haber algo de patriótico en su decisión, pero también existe el reconocimiento de que su país ofrece seguridad para sus inversiones, transparencia, sometimiento a las reglas y *accountability* por parte de las autoridades. Sin duda, todos ellos son bienes públicos en los que vale la pena invertir, porque finalmente, más temprano que tarde, redundará en un beneficio proporcional para todos los individuos. En este contexto el argumento de la soberanía nacional para excusar el pillaje de las autoridades locales no tiene justificación alguna. Y si esto vale para el plano nacional con más razón para el ámbito mundial. No se trata de diluir responsabilidades en una serie causal infinita. Cuando se ventilan los atropellos, ilícitos, fraudes a escala mundial las responsabilidades tienen nombre y apellido. El problema, finalmente, se reduce a una cuestión de voluntad política.

> 4. La justicia distributiva debe complementarse con una justicia relacional para hacer viable una democracia a nivel mundial

Así, por ejemplo, inspirado en el asociacionismo de Tocqueville (entre otros clásicos), y después de señalar los límites de la justicia distributiva en términos de igualdad de oportunidades —desestimar la justicia redistributiva, convalidar una sociedad meritocrática, y no plantear la necesidad de "mínimos" de recursos en términos de derechos sociales— Rosavallon justifica la construcción de una sociedad democrática con base en las categorías de *singularidad* (no individualidad), *reciprocidad* (cooperación contra la teoría de la elección racional) y *comunalidad,* es decir, compromiso solidario para la construcción de una sociedad de iguales. La justicia relacional no debe concebirse como un residuo de la justicia distributiva, sino que la primera debe tener precedencia lexicográfica sobre la segunda.[50]

> 5. Resulta insuficiente, y hasta perversa, una justificación minimalista de los derechos humanos en el ámbito de la justicia global. Lo que se requiere, más bien, es una justificación maximalista, para todos y cada uno de los derechos civiles, políticos y sociales,

Para que ello sea posible se requiere de una comprensión estructural de los derechos humanos. Los derechos sociales no son derechos de una naturaleza necesariamente distinta a los llamados derechos civiles y políticos. En otros términos, no existe una tensión entre libertad e igualdad si se reconoce que ambos valores responden a estructuras diferentes pero complementarias. La libertad es un valor sustantivo, cuya extensión no depende de cómo está distribuido entre diversos individuos, ni incluye *a priori* un criterio de distribución. En cambio, la igualdad es en sí misma un valor adjetivo que se refiere a la distribución de algún otro valor. La igualdad no es valiosa si no se predica de alguna situación o propiedad que es en sí misma valiosa. La satisfacción de necesidades básicas en términos de un acceso igual a los

[50] Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*, pp. 351 y ss.

recursos y el cumplimiento de los mínimos urgentes, impostergables en su cumplimiento, son condiciones necesarias para la realización de la autonomía de las personas.

Lo que debe comprenderse es que con respecto a esos mínimos vitales opera una consideración de necesidad y urgencia, que justifica que los jueces intervengan prohibiendo que se viole, u ordenando que se adopten medidas tendientes a su satisfacción, y así evitar un daño grave a la persona. Y por supuesto, esos mínimos, en términos de necesidades básicas o bienes primarios, son tan urgentes como la salvaguarda de cualquier derecho personalísimo, y exigibles, no sólo en un espacio cultural determinado, sino universalmente, globalmente. Tan "universal o global" como lo demanda la propia satisfacción de las necesidades básicas de cualquier ser humano.

PARTIDOS, CONGRESO Y GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN (DE 1977 A LA FECHA)

José Woldenberg

Sumario: I. *Presentación*. II. *Partidos*. III. *Congreso*. IV. *Gobierno*.

I. Presentación

Tres rasgos fundamentales le imprimieron su perfil al longevo régimen autoritario mexicano. Un partido hegemónico que se pensó a sí mismo como la desembocadura de la Revolución, un Congreso habitado por una supra mayoría de un solo partido y un "gobierno unificado", es decir, un gobierno que contaba con un apoyo "sobrado" en ambas Cámaras. Los tres estaban imbricados, los tres pueden explicarse por la historia singular que los forjó, pero los tres fueron modificados, de manera radical, en el último cuarto del siglo XX.

El rastro de esa transformación puede reconstruirse a través de los cambios que sufrió la Constitución. Porque la llamada carta magna fue impactada por las mutaciones que se vivían en la sociedad y en específico en la esfera de la política y al mismo tiempo modeló e influyó en muchas de esas transformaciones. Se trató de una espiral de ida y vuelta: la expansión de la pluralidad en la sociedad no cabía bajo el formato de un sistema de "partido casi único", lo que demandaba reconocer y ofrecer cauce a nuevas realidades; y al incorporar a nuevos sujetos al escenario político-electoral, la correlación de fuerzas en el Congreso paulatinamente se modificó hasta construir un espacio habitado por un pluralismo equilibrado que a su vez transformó las rutinas del Legislativo, lo que ha conducido a que México cuente desde hace un buen rato (1997) con "gobiernos divididos" o "gobiernos de minoría".[1] (Es decir, cuando el titular del Ejecutivo y su partido —o partidos— no cuentan con el respaldo mayoritario en las Cámaras del Congreso).

[1] Los interesados en el tema pueden consultar el libro de Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000.

Ese trayecto —descrito de manera más que sucinta— reclamó cambios constitucionales y, a la vez, esos cambios modificaron los sistemas de partidos, electoral y (en menor medida) de gobierno. Eso es lo que pretende ilustrar el presente trabajo.

II. Partidos

La primera ola que desató el movimiento armado de la segunda década del siglo pasado fue centrífuga. De 1917 a 1929 se multiplicaron los partidos. Los hubo municipales, regionales, estatales y por supuesto, nacionales. Pero cada elección, cada necesidad del hombre fuerte de la región, de los caudillos militares, de las agrupaciones sociales (sindicatos, organizaciones campesinas), ponía en acto un "partido" que servía como plataforma para contender por los cargos electivos. Muchos resultaron efímeros y otros lograron una cierta permanencia, los hubo que giraron en torno a una personalidad y algunos encarnaron proyectos no carentes de ambición. Pero esa onda centrífuga fue revertida, con muy buenas razones, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.[2]

El asesinato del presidente electo, Álvaro Obregón, fue el catalizador. La necesidad de fondo era la de construir una institución capaz de procesar las ambiciones de los grupos militares que habían surgido con el movimiento armado. Recordemos que cada coyuntura pre-electoral se convertía en el momento en el que los caudillos militares disputaban en el campo de batalla su supremacía, luego de lo cual formalizaban, en las elecciones, su triunfo. En 1920, los generales de Sonora se levantan en armas contra Carranza —antes su "Primer Jefe"—, y luego de su asesinato, se celebran elecciones de las cuales surge triunfador el general Obregón. De cara a las elecciones que debían celebrarse en 1924, Adolfo de la Huerta se levanta en armas (1923), contra sus antiguos aliados y luego de ser derrotado, entonces sí se llevan a cabo elecciones de las que emerge triunfante Plutarco Elías Calles. En 1927, los generales Francisco Serrano y Arnulfo Treviño son asesinados al encabezar —o presuntamente encabezar— un levantamiento abortado, después del cual Álvaro Obregón es reelecto. Luego del asesinato del presidente electo (Obregón), varios generales, capitaneados por José Gonzalo Escobar toman las armas y no será sino hasta que sean derrotados en el campo de batalla, cuando se celebren los comicios que colocarán en la presidencia a Pascual Ortiz Rubio. Era, por supuesto, un método costoso.

En respuesta a esa situación, Plutarco Elías Calles promueve la creación de un partido encargado de dar cobijo a todas las personalidades, corrientes y partidos que se reivindiquen a sí mismas como herederas de la Revolución. Se crea así el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que significó un salto significativo para dirimir, por vías pacíficas, las diferencias que pudieran existir entre la coalición gobernante.

[2] Se puede consultar el primer capítulo del libro de Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1991.

El presidente Lázaro Cárdenas impulsará la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (1938), que ahora incorporará a los grandes sectores organizados de la sociedad (sindicatos, agrupaciones agrarias, populares y a los militares). Con posterioridad, en 1946 bajo la presidencia de Miguel Alemán, el PRM se transformará en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que a lo largo de varias décadas fue el partido hegemónico en México. Se trató de un proceso que no sólo contuvo la ola centrífuga original, sino que centralizó la cadena de mando y organización.[3]

Formalmente el PRI jamás estuvo solo en el escenario político. Invariablemente existieron otras opciones y sin dilación alguna se celebraron elecciones para renovar los cargos en los ejecutivos y legislativos. Pero la hegemonía del tricolor, las asimetrías marcadas en las condiciones de la competencia y el precario arraigo de las oposiciones, construyeron lo que un ex presidente llamó un "sistema de partido casi único". Es decir, un partido que procesaba lo fundamental de la política y a cuyos flancos existían referentes testimoniales o si se quiere germinales. Se trataba de un sistema no competitivo.

Pero procesos combinados de urbanización, industrialización, alfabetización, fueron conformando una sociedad diferenciada, con distintas sensibilidades y expectativas, que no sólo se fueron apartando del "ideario de la Revolución", sino que forjaron opciones distintas y en ocasiones enfrentadas a las del PRI. Una sociedad plural, desigual, modernizada, no cabía bajo el manto de un solo partido, una sola "ideología", una sola forma de procesar los asuntos de la política. Quizá el momento emblemático de esa ruptura y de la emergencia de actores independientes lo sea el movimiento estudiantil de 1968 que no enarboló una sola reivindicación escolar, sino un pliego que concentraba la aspiración de ampliar las libertades democráticas. Y pese a la brutal represión que recibió como respuesta, las movilizaciones sociales no cesaron en los siguientes años.[4]

En las universidades públicas, en distintos sindicatos, en el campo, entre los empresarios, aparecieron movilizaciones que además de su carácter gremial empujaban hacia una nueva fórmula de organización política capaz de ofrecer cauce al pluralismo instalado en la sociedad. Son los años en los que también surgen publicaciones y partidos con diferente signo ideológico, pero alejados del ideario oficial. E incluso, grupos guerrilleros en algunas ciudades y estados. A partir del diagnóstico de que las vías pacíficas del quehacer político se encontraban canceladas, toman las armas y declaran la guerra al gobierno.[5]

Así, una sociedad convulsionada asiste a unas elecciones (las de 1976) en las que aparece en la boleta una sola opción para la presidencia de la República: la del li-

---

[3] Para la reconstrucción de ese proceso se pueden consultar los tres capítulos de Pedro Salmerón en el libro González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

[4] Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

[5] Huacuja, Mario y Woldenberg, José, *Estado y lucha política en el México actual*, México, El Caballito, 1976.

cenciado José López Portillo, postulado por el PRI, el Partido Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana. El PAN —la oposición tradicional— no logra acordar una candidatura porque en su Convención ninguno de los precandidatos alcanza el porcentaje de votos necesario para serlo (80%) y el Partido Comunista Mexicano presenta como candidato al respetado sindicalista Valentín Campa, pero dicho partido carece de registro. Fue esa situación —un país cruzado por conflictos sociales y políticos de muy diversa índole frente a un espacio electoral de supuestas unanimidades— lo que se convirtió en el acicate de una primera reforma política. Se buscaba tender puentes entre el "México real" —plagado de tensiones— y el "México institucional", hasta entonces refractario a la pluralidad.

La reforma política de 1976-1977 tuvo como uno de sus pilares lo que se llamó la "constitucionalización" de los partidos políticos. A pesar de que el texto de la Constitución de 1917 establecía una República democrática, representativa y federal, los partidos no aparecían siquiera mencionados. Fue en 1977 cuando al artículo 41 se le agregó lo siguiente:

> (…) los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
>
> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.
>
> Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
>
> En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
>
> Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Se trató de un reconocimiento fundamental. A partir de entonces la Constitución cobijaría a los partidos considerándolos "entidades de interés público". Se les suponía pieza clave para promover la participación popular, medios para integrar los órganos de representación y gobierno y engranajes necesarios para ofrecer sentido a la mecánica electoral. Para ello tendrían el derecho de usufructuar los medios de comunicación y contarían "con un mínimo de elementos" para desempeñarse en los procesos comiciales. Si lograban su reconocimiento como partidos políticos nacionales tendrían, además, el derecho de contender en las "elecciones estatales y municipales".

Es en esa operación reformadora en la que la Ley establece como vía de acceso al mundo electoral el llamado registro condicionado para los eventuales nuevos partidos. Sin necesidad de probar que contaban con un número determinado de afiliados, bastaba contar con documentos básicos (estatutos, programa de acción y declaración de principios) y una presencia pública de más de cuatro años, para alcanzar

un registro que les permitía contender en las elecciones federales, y si obtenían el 1.5% de la votación entonces el registro era refrendado.

La reforma, encargada por el presidente López Portillo a su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles, quizá fue pensada desde el gobierno como una válvula de escape a las presiones sociales, como una fórmula para integrar y desactivar, como una medida preventiva. Pero, por supuesto, los actores beneficiados por la misma asumieron otra perspectiva: era la vía para crecer, para hacer política a la luz pública, para establecer nexos con diversos grupos y personas, para aparecer como opciones legítimas, en una palabra, para robustecerse y empezar a ocupar cargos legislativos y de gobierno.

Los partidos eran una realidad en acto. Pero fueron reconocidos y protegidos desde la Constitución. Un país masivo, modernizado, contradictorio y desigual no cabía ni quería encuadrarse bajo el manto de una sola organización partidista. Y en los años posteriores lo que sucedió fue el tránsito paulatino, y si se quiere zigzagueante, de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos equilibrados que modificaron el mundo de la representación política: de un espacio habitado por una sola organización a otro colonizado por una diversidad de agrupaciones partidistas.[6] Baste señalar que en 1976 el 100% de los senadores, el 100% de los gobernadores y el 82% de los diputados eran del mismo partido (PRI), mientras que 40 años después en ninguna de las Cámaras existe mayoría absoluta de algún partido y de 32 entidades el PRI gobierna 15.

En sucesivas reformas (1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014), la regulación de los partidos desde la Constitución no hizo sino sofisticarse y abarcar cada vez más campos. Reconocidos como actores fundamentales y estratégicos en un régimen democrático, fueron apuntalados sus derechos, redefinidas sus obligaciones, engrosadas sus prerrogativas. Y hoy no sólo en el artículo 41 de la Constitución existe un desarrollo de su regulación, sino que a partir de 2014 existe una Ley General de Partidos Políticos.

Hoy, en la Constitución los partidos políticos tienen no sólo reconocimiento, sino normas para apuntalar la paridad entre los sexos y reglamentados algunos de sus derechos y obligaciones fundamentales. El artículo 41 establece:

> I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.
>
> …Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y…hacer posible el acceso (de los ciudadanos) al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la

[6] Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro… se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% de la cantidad que resulte… se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año que se elija Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento para actividades ordinarias.

c) El financiamiento público para actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponde en cada año por actividades ordinarias…

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará el procedimiento para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo dispondrá las sanciones que deben imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social…

A continuación la Constitución reglamenta el acceso de los partidos a la radio y la televisión y establece que el Instituto Nacional Electoral es la "autoridad única para la administración del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televi-

sión", durante los procesos de campaña y pre-campaña electorales. Se trata de una reglamentación precisa y profusa que se llevó a la Constitución para robustecer la certeza jurídica. Cabe señalar que la única taxativa constitucional a la propaganda política o electoral de los partidos y candidatos es la de "abstenerse de expresiones que calumnien a las personas".

En síntesis, en materia de regulación de los partidos políticos, pasamos de cero en 1976 a una reglamentación pródiga que se encuentra en la propia Constitución y que es desarrollada por una Ley general. Y no fue casual: en el proceso de tránsito democrático los partidos fueron los motores y usufructuarios de dicho cambio, y resultó nítido que esos sujetos políticos requerían de una regulación extensa en diferentes campos, porque de ello, en buena medida, dependía la salud de la política pluralista.

Los cambios constitucionales fueron el producto de una nueva realidad pero al mismo tiempo modelaron la misma. El tránsito de un partido hegemónico, como lo llamó Giovanni Sartori,[7] a un sistema de partidos competitivos y equilibrados, no se puede comprender sin esa dimensión. Fue la diversidad política latente en la sociedad la que forjó una pluralidad de partidos y fueron éstos los que reclamaron y redefinieron los alcances y límites de esos sujetos centrales de la democracia en la Constitución.

III. Congreso

En la misma operación legislativa (1976-1977) en que se "constitucionalizaron" a los partidos políticos, se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Su objetivo: inyectarle un cierto pluralismo.

Hay que recordar que desde la primera Constitución de la naciente República el criterio para la conformación de la llamada Cámara baja fue el uninominal. Es decir, se dividía el territorio nacional en distritos y en cada uno de ellos se elegía un representante. Ese criterio se mantuvo intocado por casi un siglo y medio. Las Constituciones de 1857 y 1917 lo refrendaron, aunque por supuesto las diferencias entre ambos ordenamientos fueron muchas (por sólo mencionar una, mientras en 1857 el voto seguía siendo restringido en 1917 se convirtió en universal para los varones mayores de 21 años).

No obstante, en la segunda mitad del siglo XX se pudo constatar que el sistema uninominal (o de mayoría relativa) combinado con un sistema de partido hegemónico, propiciaba una sobre-representación de la mayoría doblemente lacerante. En primer lugar, porque las condiciones de la competencia eran marcadamente favorables al partido oficial y en segundo, porque este último, además, se beneficiaba de una fórmula de traducción de votos en escaños que abultaba el porcentaje de su presencia en la Cámara. Con el 70 u 80% de los votos, lograba más del 90% de los

[7] Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, 1*, Madrid, Alianza Universal, 1980.

diputados. Las desviaciones de sobre y subrepresentación de la receta uninominal derivan del efecto acumulado que arroja el que sólo los votos ganadores generen representación, mientras los perdedores quedan sin ella.[8]

La primera "corrección" se produjo en 1963 con la introducción de los llamados diputados de partido. Se estableció que por cada 2.5% de la votación obtenida, independientemente de los distritos ganados, los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados. Con ello se fomentó la postulación de candidatos opositores en (casi) todos los distritos, porque aunque el partido contendiente no fuera competitivo en esa circunscripción, los votos serían tomados en cuenta como parte del porcentaje necesario para el reparto de los diputados de partido.[9]

Pero en 1977 se dio un paso más y se transformó de manera radical la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, dando paso a un sistema mixto "con dominante mayoritario" de 300 diputados uninominales y 100 plurinominales. Sobra decir que el país se dividía en 300 distritos siguiendo un criterio poblacional y que en cada uno de ellos el candidato ganador se convertía en diputado. Y el triunfador era quien obtenía la mayoría de votos y punto. La novedad fue la introducción de los llamados diputados plurinominales. La Constitución establecía que serían 100, divididos en tres, cuatro o cinco circunscripciones (en cada elección esa decisión quedaba en manos de la Comisión Federal Electoral) y todos los partidos que hubiesen obtenido por lo menos el 1.5% de la votación podrían participar en su reparto (artículo 53). Para tener derecho a registrar listas de diputados plurinominales, el Partido estaba obligado a registrar "por lo menos la tercera parte de los distritos uninominales" (artículo 54). Además, aquel partido que obtuviera 60 constancias de mayoría o más por la vía uninominal no participaría en el reparto de los plurinominales (artículo 54).[10]

Con ello se garantizaba que por lo menos el 25% de la representación sería de partidos distintos al PRI. Porque por aquel entonces el único partido que ganaba 60 distritos o más era precisamente el tricolor. Fue una medida para inyectar pluralismo a la Cámara y correctora de las desviaciones de sobre y subrepresentación que de manera "natural" arroja el sistema de mayoría relativa aplicado en distritos.

Puede afirmarse que con esas dos reformas, el fomento y protección a los partidos desde la Constitución, permitiendo el ingreso de fuerzas políticas hasta las que entonces se les mantenía artificialmente marginadas de la lid electoral, y con la modificación en las reglas de integración de la Cámara de Diputados, propiciando un cierto pluralismo —todavía muy desequilibrado—, se inicia un proceso incremental que algunos hemos llamado de transición democrática: un proceso que visto en retrospectiva logró desmontar un sistema autoritario (cuasi-monopartidista) y construir una germinal democracia, asentada en un sistema pluripartidista más o menos equilibrado.

---

[8] Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*

[9] *Idem.*

[10] Lo que sigue en buena medida está tomado del libro de Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político*…, *op. cit.* Y, por supuesto, también de los textos constitucionales respectivos.

En 1986 se llevó a cabo una segunda Reforma. El presidente De la Madrid llamó a unos foros para discutir una eventual reforma en materia electoral y del gobierno del D.F. En el tema que nos ocupa, las oposiciones demandaban una apertura en el Senado similar a la que se había construido para la Cámara de Diputados. Hasta entonces se elegían dos senadores por entidad y los dos eran para la mayoría. Entre 1929 y 1986 todos los senadores habían surgido de las filas del PNR-PRM-PRI. Luego de múltiples debates, la fórmula de diputados se modificó de manera sustantiva y la de senadores cambió pero para mal. Estas afirmaciones demandan aclaraciones.

En 1986 se estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta de 500: 300 electos a través de distritos uninominales y 200 que saldrían de las listas plurinominales. Estos últimos serían invariablemente electos en cinco circunscripciones (artículos 52 y 53). La distribución de los plurinominales seguiría las siguientes reglas: *a)* si algún partido obtenía más del 51% de la votación y el porcentaje de diputados ganadores por la vía uninominal estaba por debajo de ese porcentaje, tendría derechos a tantos diputados plurinominales hasta alcanzar su porcentaje de votos. *b)* Ningún partido podría tener más de 350 diputados (artículo 54).

La primera disposición prácticamente hacía del sistema de asignación uno de representación proporcional y la segunda ponía un tope artificial a la misma (ya para entonces resultaba muy difícil que algún partido, en singular, obtuviera el 70% de la votación). Pero el temor a que no existiera mayoría absoluta en la Cámara llevó al diseño de una mal llamada cláusula de gobernabilidad que por mandato constitucional convertía a una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de diputados. La norma decía: "Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara" (artículo 54).

Esa disposición partía del prejuicio de que la falta de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados haría ingobernable a la misma. Así, en 1986 se dieron pasos consistentes para lograr una correspondencia casi exacta entre votos y escaños, pero con la salvedad de que por mandato constitucional siempre existiría un partido con el 50% más uno de los diputados. Décadas de hegemonía, de mayorías sobradas, condicionaban el razonamiento de buena parte de los políticos de la época a los que les resultaba perturbador pensar siquiera en un Congreso sin mayoría absoluta de alguna fuerza.

Y en relación con la Cámara de Senadores se mantuvo la representación de dos legisladores por entidad, pero ahora se elegirían de manera escalonada, uno cada tres años, con duración en su encargo de seis (artículo 56). De esa manera la representación de las minorías se hacía aún más difícil, y en efecto, cuando se elige un solo cargo es imposible cualquier criterio de representación proporcional.

No obstante, las traumáticas elecciones federales de 1988 volvieron a poner en el tapete de la discusión la necesidad de una nueva reforma electoral. En aquel año fuimos testigos de un fenómeno doble: México era un país que no cabía bajo el

manto de un solo partido y el pluralismo se había expresado en las urnas; pero ni las normas, ni las instituciones ni los operadores estaban capacitados para procesar con pulcritud los resultados de una elección cerrada. De tal suerte que en el centro de la discusión se colocó el tema de la necesaria imparcialidad de las autoridades electorales, necesaria para dar garantías de juego limpio a las oposiciones. Así en 1989-1990 se crean el Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituye a la añeja y parcializada Comisión Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (Trife) que es el segundo eslabón en un proceso que paulatinamente judicializó el contencioso electoral.

En ese marco se reabrió el debate sobre la composición de las Cámaras del Congreso. Y al final, la fórmula de integración de la de Diputados sufrió ajustes no menores. Seguiría formándose de 300 uninominales y 200 plurinominales (artículos 52 y 53), pero ahora, para poder participar en la competencia de los plurinominales, el partido estaba obligado a registrar por lo menos 200 candidatos uninominales (artículo 54). Por supuesto eran ganadores en los distritos los candidatos que obtuvieran el mayor número de votos. Pero para participar en el reparto de los plurinominales se mantenía el mínimo de votación del 1.5%. No obstante, ahora, para que el partido mayoritario pudiese beneficiarse de la "cláusula de gobernabilidad" debería obtener por lo menos el 35% de los sufragios, y por cada punto porcentual de votación extra recibiría dos diputados más (0.4%). De esa manera, además de que la Constitución convertía a una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños a partir del 35%, por cada punto porcentual extra recibiría el 0.4% de representantes. En síntesis, en un extremo en el que el partido mayoritario obtuviese el 35% de los votos, habría una sobre-representación de 15 puntos porcentuales (50% más uno de diputados); y en el otro extremo —60% de los votos— los diputados corresponderían exactamente a la votación (60% de legisladores). A eso, de manera socarrona, se le llamó la escala móvil de diputados.

Resultaron fórmulas ideadas al calor de la expansión de la competitividad que empezó a generar no sólo nuevas dinámicas electorales (los ganadores y los perdedores no estaban predeterminados como en la larga etapa del partido hegemónico), sino un pluralismo más equilibrado en los órganos colegiados de representación. Digámoslo de otra manera: en el periodo del partido casi único, la receta para la integración del Congreso casi no se discutió, pero con una competitividad a la alta, las fuerzas políticas del país se dieron cuenta que las recetas de traducción de votos en escaños nunca resultaban anodinas. Y podían o no tener sesgos que beneficiaran o perjudicaran a las diferentes agrupaciones políticas.

En esa reforma, la Cámara de Senadores quedó intocada aunque vale la pena apuntar que en esa misma operación se creó la Asamblea de Representantes del D.F. (primer eslabón en el proceso de democratización del gobierno y la representación de la capital, que no es objeto de estas notas).

Pero tres años después, en 1993, bajo la presión de las oposiciones, se abrió el Senado. La Constitución estableció que se elegirían cuatro senadores por entidad, tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría (artículo 56). Con ese método, al igual que en la Cámara de Diputados luego de la reforma de 1977, por lo

menos el 25% de los asientos serían ocupados por partidos diferentes al PRI. Era un nuevo ajuste bajo el impacto de un pluralismo que parecía imparable.

Esa fórmula, sin embargo, nunca se aplicó por completo. Porque en las elecciones de 1994, todavía se mantenían "vivos" 32 senadores electos en 1991 que finalizarían su encargo en 1997. De todas formas fue un eslabón fundamental en la transformación política de la llamada Cámara alta. El anuncio indiscutible de que el destino de la de senadores acabaría por ser similar a la de diputados.

En lo que se refiere a la de diputados, ésta sufrió un nuevo ajuste. Ahora, ya no se decía que una mayoría relativa de votos se convertía en mayoría absoluta de escaños, pero la intención y el resultado eran los mismos. Con las nuevas disposiciones, la Constitución establecía que ningún partido podría tener más de 300 diputados por ambos principios (uninominales y plurinominales), salvo que obtuviera una votación superior a ese porcentaje y hasta el 63% (artículo 54). Fue la primera vez en la historia constitucional del país que la llamada carta magna dictó que ningún partido tendría los votos suficientes en la Cámara de Diputados para reformar por sí mismo la propia Constitución. Aunque, bueno, ya para entonces ningún partido lograba esos porcentajes de votos. No obstante, los partidos asistían al reparto de los plurinominales con todo el porcentaje de su votación —independientemente del número de curules que hubieran alcanzado por la vía uninominal—, con lo cual el efecto compensador de la sobre y subrepresentación se perdía. La fracción III del artículo 54 establecía: "Al partido político… adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieran obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal".

No fue entonces sino hasta la reforma de 1996 cuando se establecieron las reglas de integración de ambas Cámaras del Congreso que hasta la fecha subsisten. Veamos.

En relación con la Cámara de Diputados dos puntos de vista extremos modularon el debate y el diálogo. Quienes insistían en que debería haber algún mecanismo para que siempre existiera una mayoría absoluta (aunque no tuviese ese porcentaje de votos) y quienes reclamaban que los votos deberían traducirse de manera exacta en escaños, es decir, que el porcentaje de votos fuera idéntico al de asientos. Al final, lo que se estableció fue una convención negociada: "en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida" (artículo 54, fracción V). Eso quiere decir que si un partido logra el 42.2% de los votos (casi) de seguro tendría el 50.2% de los diputados. Y como desde las elecciones de 1997 ningún partido ha logrado ese porcentaje de votos, desde entonces la Cámara ha funcionado sin mayoría absoluta. Un cambio epocal.

Por supuesto, la propia Constitución establece que si un partido obtiene por la vía uninominal un porcentaje de representantes por encima de ese 8% la regla no aplica, porque los uninominales son diputaciones en firme. No obstante, como se

puede observar, en México estuvimos inmersos largos 20 años discutiendo la mejor fórmula para traducir los votos en escaños, y a pesar de que la técnica del 96 tiene ya 20 años, hay voces que no la consideran como definitiva. Hay que agregar que en 1996, el porcentaje mínimo de votos para concurrir al reparto de los plurinominales y mantener el registro como partido subió al 2% y que con posterioridad se elevó al 3%. No está de más señalar que en la siguiente elección federal (1997), ningún partido logró los votos para obtener el 50% más uno de los diputados y que, desde entonces, ese se ha convertido en un rasgo permanente de la Cámara.

En esa misma reforma, se pactó la nueva integración del Senado que se ha mantenido hasta la fecha. A partir de entonces el Senado se integra con 128 legisladores, tres por entidad (96) y 32 electos a través de una lista nacional con representación proporcional. Los primeros tres, se reparten de la siguiente manera: dos para la mayoría y uno para la primera minoría y los 32 de la lista con un criterio de representación proporcional estricta. Se eligen cada seis años, por lo que esa Cámara se renueva en su totalidad (artículo 56).

La receta ha servido para que en el Senado aparezca representada la pluralidad viva y equilibrada que existe en el país. No obstante, diferentes voces, con razón, han apuntado que los 32 senadores de lista rompen con la idea original del Senado, según la cual todas y cada una de las entidades, independientemente de su extensión, población o riqueza, debían estar representadas por un número igual de senadores. De hecho, los senadores de lista nacional no representan a ninguna entidad porque no fueron electos por ella, aunque han coadyuvado a equilibrar las fuerzas en la Cámara alta.

Lo cierto, sin embargo, es que a lo largo del trayecto descrito resulta fácil apreciar como el avance del pluralismo político en los cuerpos legislativos obligó a los mismos a discutir y reformar sucesivamente sus propias fórmulas de integración. Y el debate no fue anodino ni falto de sentido político. Porque los mecanismos para convertir los votos en representantes siempre están cargados de una potente intencionalidad política.

Si hubiese que hacer una síntesis del cambio en el periodo se podría decir que pasamos de un Congreso en el que una sola organización política podía hacer su voluntad a otro, en el que el pluralismo equilibrado demanda todos los días esfuerzos de acercamiento, negociación y acuerdo entre grupos parlamentarios.

IV. Gobierno

Los cambios en los sistemas de partido y electoral no podían sino impactar al sistema de gobierno. Si bien las normas constitucionales en ese sentido prácticamente no fueron tocadas en una primera etapa, en los últimos años ha resultado evidente que no pueden mantenerse intactas. Porque no es lo mismo ser Presidente de la República cuando se cuenta con el apoyo ampliamente mayoritario de los diputados y senadores que cuando no se cuenta, en principio, con él. En 1977, año en que se

inicia el ciclo reformador, el Presidente y su partido contaban con el 100% de los senadores y el 82% de los diputados. Sobra decir que en un escenario como ese los problemas de gobernabilidad en el sentido estrecho del término (la capacidad del gobierno para hacer prosperar sus propuestas en el circuito legislativo), resultaban simples. Pues bien, desde 1997 en la Cámara de Diputados y desde 2000 en la de Senadores, el Presidente y su partido no han contado con la mayoría absoluta de los legisladores, lo que los ha obligado a negociar todas y cada una de sus iniciativas.

El tránsito de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos competitivos y la transformación del Congreso de un espacio habitado prácticamente por una sola fuerza política a uno colonizado por un pluralismo equilibrado, transformó las rutinas del quehacer político y a la propia naturaleza del régimen.

Si a ello sumamos el pluralismo en los gobiernos estatales y municipales y a los congresos locales en los que coexisten, sin mayoría, diversos partidos, entenderemos que las exigencias del gobierno federal soy hoy distintas a las del pasado. Los tres rasgos del régimen posrevolucionario de los que hablábamos al inicio han desaparecido: no más un partido hegemónico, no más un Congreso con mayorías calificadas y no más gobiernos unificados. Ahora el sistema de partidos es plural, en el Congreso conviven y compiten grupos parlamentarios nivelados y desde 1997-2000 los gobiernos en México han sido de minoría, "divididos".

Por ello, no fue casual que en el Pacto por México, signado por el gobierno federal, el PRI, el PAN y el PRD en 2012, se estableciera un compromiso para estudiar y legislar en torno a los eventuales gobiernos de coalición. No era una ocurrencia, sino un tema que despuntaba con fuerza dada la experiencia de los últimos años.

Los partidos, prácticamente todos, en diferentes momentos habían forjado coaliciones electorales. Sumando fuerzas intentaban multiplicar sus posibilidades de triunfo y a ese expediente recurrieron todos. No obstante, coaliciones de gobierno a nivel federal no se ha experimentado ninguna. El candidato ganador de la coalición PAN-PVEM, Vicente Fox, no pudo o no quiso reproducir esa alianza en el gobierno y se disolvió antes de su toma de posesión.

No obstante, todo lo aprobado por las Cámaras desde 1997 (la de diputados) y 2000 (la de Senadores) ha sido producto de una coalición. Desde las reformas constitucionales hasta las legales, la integración de una comisión o la aprobación de la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, los nombramientos o refrendos de funcionarios, todo, absolutamente todo, ha requerido de la suma de fuerzas para hacerse realidad. Pero esas coaliciones puntuales, circunstanciales y por ello mismo volátiles, complican eso que hemos llamado gobernabilidad. Y por ello resulta natural y expresivo de los nuevos tiempos explorar las posibilidades de coaliciones ya no sólo legislativas, sino de gobierno, permanentes, estables (o con un mayor grado de estabilidad). Por ello, desde 2014 la Constitución dice, en su artículo 89:

> las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:… XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de

los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Como es fácil observar, la búsqueda de un gobierno de coalición es una potestad del Presidente. Es decir, puede o no intentarlo. O puede intentarlo y si no lo logra, mantenerse al frente de un gobierno de minoría. Pero para forjarlo se requiere un convenio y un programa entre los coaligados, lo que en buena lógica daría pie a un gabinete de gobierno igualmente de coalición que debe ser aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. Es decir, dada la fragmentación política que caracteriza en los últimos años a nuestro Congreso, lo primero es integrar —negociando— una mayoría congresual y luego presentar los documentos y los nombramientos que deben ser refrendados por la Cámara alta.

Por supuesto, una norma de esa naturaleza resultaba impensable e impertinente en la dilatada etapa del partido hegemónico. Pero una vez instalado el pluralismo equilibrado en el Congreso se ha hecho evidente la necesidad de fórmulas que induzcan a la suma de fuerzas, a los pactos y negociaciones, a los eventuales gobiernos de coalición.

No resulta exagerado decir que en el último cuarto del siglo XX México transitó de un régimen autoritario a una germinal democracia. Y que en ese proceso se construyeron los dos eslabones fundamentales —un sistema de partidos competitivos y un sistema electoral imparcial y equitativo— para hacer realidad lo que la Constitución señalaba desde 1917, que México debía ser una República representativa, democrática y federal. Esa historia impactó al texto constitucional y el texto constitucional, a su vez, modeló el transcurso del proceso y a las realidades que emergieron de él. Basta revisitar —como lo hemos hecho en este artículo— las diferentes redacciones que en materia de partidos, integración de las Cámaras del Congreso y (en mucha menor medida) facultades del Poder Ejecutivo, para constatar dichos cambios. Además, hemos intentado explicar el sentido de dichas modificaciones y del proceso en su conjunto.

No se trató de un proceso lineal sino de una ruta cargada de conflictos. No lo modeló una sola intención o una sola lógica, sino intenciones y lógicas en ocasiones enfrentadas pero capaces de construir un piso común. No se le puede atribuir sólo a los gobiernos o a las oposiciones, sino a las confluencias y divergencias entre ellos. Pero al final, el marco constitucional de hoy resulta infinitamente más favorable a la recreación del pluralismo político que el de ayer. Vale la pena reconocerlo, porque un malestar creciente hacia los partidos, los congresos y los gobiernos, puede nublar la visión… y no pocos se confunden y quieren lanzar junto con el agua sucia, al niño. Ante ello, quizá valga la pena recordar algo elemental pero fundamental: no hay democracia posible sin partidos, cuerpos legislativos plurales y gobiernos.

Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 4: *Estudios políticos*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 27 de enero de 2017 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cream book 57 x 87 cm. de 60 gramos para los interiores y papel couché de 200 gramos sobre cartoné para los forros; consta de 2,000 ejemplares (impresión *offset*).